



LA CONCENTRACIÓN DE ESCUELAS RURALES EN AMÉRICA LATINA

PAOLA ARTEAGA MARTÍNEZ
INVESTIGADORA INDEPENDIENTE

GUILLERMO WILLIAMSON CASTRO
UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA, TEMUCO, CHILE

FÉLIX RAFAEL BERROUET MARIMÓN
UNIVERSIDAD LUIS AMIGO, COLOMBIA

AXAYÁCATL SEGUNDO CABELLO
CONACYT- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES

TEMÁTICA GENERAL: EDUCACIÓN, DESIGUALDAD SOCIAL, INCLUSIÓN, TRABAJO Y
EMPLEO

RESUMEN GENERAL DEL SIMPOSIO

Las políticas de concentración de escuelas en el medio rural se han instaurado en diferentes países del mundo, donde América Latina no ha sido la excepción, a lo largo de los siglos XX y XXI. Este tipo de programas han consistido en el cierre de escuelas pequeñas, principalmente multigrado, el desplazamiento y la concentración de estudiantes provenientes de estas localidades en escuelas unigrado de mayor tamaño -donde cada grado es atendido por un maestro-, ubicadas en poblaciones más urbanizadas. Tales iniciativas se han planteado como propuestas de mejora en: los niveles de aprendizaje de los estudiantes -ante el rezago educativo que se agudiza en los territorios rurales-, las condiciones materiales de los centros escolares, los apoyos técnico pedagógicos y la racionalización del gasto educativo.

El presente simposio tiene como propósito: analizar las implicaciones socio-culturales y educativas que han tenido estas medidas a la luz del derecho a la educación de calidad en estos territorios y de los principios de equidad e inclusión de la diversidad. Para ello se tomará el caso de algunos países de América Latina con el fin de identificar las coincidencias y especificidades en los discursos y las acciones de los hacedores de estas políticas, las visiones de las propias comunidades educativas y localidades frente a las medidas, los movimientos y las acciones de oposición, así como las

estrategias y alternativas que los propios actores han generado en estos escenarios.

Palabras clave: educación rural, políticas de concentración de escuelas, políticas territoriales.

Semblanza de los participantes en el simposio

PAOLA ARTEAGA MARTÍNEZ

Maestra en Ciencias con especialidad en Investigaciones Educativas por el Departamento de Investigación Educativa (DIE) del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (Cinvestav) en México. Ha sido docente y asesora en programas educativos en contextos rurales e indígenas. Desde 2009 ha participado en proyectos de investigación educativa dentro de las líneas: trabajo docente y educación indígena, rural y multigrado para la SEP, el DIE-Cinvestav, y el Instituto de Investigación para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

Miembro de la Red de Investigación de Educación Rural (RIER).

GUILLERMO WILLIAMSON CASTRO

Doctor en Educación por la Universidade Estadual de Campinas, Brasil y Magíster en Educación por la P. Universidad Católica de Chile. Profesor Asociado del Departamento de Educación donde dirige la Línea de Educación Rural y el Magíster en Desarrollo Humano Local y Regional de la Universidad de La Frontera, Temuco, Chile. Dirige la investigación: "Relaciones entre educación rural y territorios locales: el estudio de un caso en Carahue, Región de la Araucanía".

Miembro de la RIER.

FÉLIX RAFAEL BERROUET MARIMÓN

Sociólogo, Maestría en pedagogía, sistemas simbólicos y diversidad cultural. Docente e investigador de la Universidad Luís Amigo en Colombia.

Líneas de investigación: Educación intercultural, Formación docente en el medio rural, Lengua escrita en comunidades campesinas. Proyecto laboratorio de paz del oriente antioqueño Fortalecimiento de las comunidades agua y ambiente.

Miembro fundador de la Red de Semilleros de Investigación Colombia (Redcolsi). Miembro de la RIER.

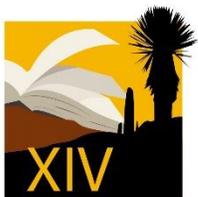
AXAYÁCATL SEGUNDO CABELLO

Doctor en Educación, y M.C. en Recursos Naturales y Desarrollo Rural. Labora en el Centro Regional de Educación Normal Javier Rojo Gómez, de Bacalar, Quintana Roo; colabora como investigador con ECOSUR y la Universidad de Quintana Roo, en el grupo de Estudios Interdisciplinarios Mayas y



Naturaleza. Se especializa en comunidades mayas macehuales. Entre sus publicaciones destacan Transdisciplina y sustentabilidad maya; Constitución de un corpus del conocimiento local en educación maya macehual de Quintana Roo, México; y El Rancho Maya, publicado en el libro Cultivar el Territorio Maya.

Miembro de la RIER.



TEXTOS DEL SIMPOSIO

¿CONCENTRACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN COOPERATIVA DE ESCUELAS RURALES?

GUILLERMO WILLIAMSON CASTRO

Introducción

La discusión del texto se centra en la cuestión de la concentración o descentralización cooperativa de escuelas rurales a partir de la experiencia en Chile y particularmente desde una investigación sobre la relación escuela-comunidad que llevamos a cabo en el territorio rural de Tranapunte, Comuna de Carahue, Chile. Se discute el concepto y práctica de la concentración y se afirma la necesidad y propuesta de una descentralización de escuelas pero articuladas entre sí bajo un principio de cooperación.

En Chile –según el Ministerio de Educación (2015)- hay 3.870 escuelas rurales: 2.600 son multigrado; hay 220.000 alumnos que representan el 10% de la matrícula de educación básica nacional; hay 338 microcentros integrados por 2.371 escuelas multigrado aunque son como 200 escuelas multigrado las que no participan de ellos. Hay escuelas rurales Unidocente (39%), Bidocente (12%), Tridocente (6%), el resto corresponde a escuelas polidocentes algunas de las cuales tienen multigrado en sus primeros niveles.

Iniciaremos el debate a partir de la crítica a la definición formal de concentración, de uso común en el tema de estudio que ocupa estas páginas y otras. Nos apoyaremos en las definiciones del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (RAE, 2017) para escarbar en el sentido formal y original del concepto. Veamos “concentración” viene de “concentrar” que significa “reunir en un centro o punto lo que estaba separado;

congregar un número generalmente grande para que patenten una actitud determinada; reunir bajo un solo dominio la propiedad de diversas parcelas”. Reunir en un centro lo que estaba separado en parcelas, para que asuman una misma actitud, bajo un mismo dominio de propiedad: ello significa en definitiva que la “Concentración de Escuelas” es una respuesta institucional que busca fundir escuelas que –según el sistema- están separadas, no busca la unidad de la diversidad, sino unificar lo que aparece como parcelar y aislado ¿geográfico, cultural, profesional? (desaparecen las partes y se constituye un nuevo todo). Ello desconoce que hay factores que en la realidad unifican la diferencia (por ejemplo, el ser “escuelas rurales”) negando la existencia de un sector de escuelas con una definición común, diferenciada de otras (Liceos, escuelas urbanas, centros de educación de adultos) pero también desconoce el principio de organización institucional de la educación basada en una escuela única en el país, como es en Chile. La idea de concentración de escuelas – independientemente de que se use y se entienda para qué y en qué contexto- tiene un fundamento contrario al concepto y no explica la dinámica que intenta expresar. Este principio, entonces, esconde la idea de diversidad de escuelas que comparten un ideario y posición común en el sistema educacional, la relación entre las escuelas que las reúne como definición institucional dando una señal de que comparten una unidad ideológica y política nacional (Escuela Única), negando instancias de articulación curricular, pedagógica y gremial (en Chile los Microcentros). Concentrar es negar la diversidad, disolver la diferencia y fusionar las unidades independientes articuladas en la definición, la gestión, la territorialidad, negando en el mismo acto la posibilidad de la convergencia sin que las partes se disuelvan. ¿Puede haber opciones?; el concepto “integrar”, por ejemplo, es sinónimo y expresa mejor la conceptualización formal del concepto que discutimos: constituir un todo;

completar un todo con las partes que faltaban; hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo; aunar fusionar dos o más conceptos, corrientes, etc. divergentes entre sí, en una sola que las sintetice. Concentrar e integrar en la práctica expresan la misma definición de fondo: suprimir escuelas y disolverlas en un todo que niega la diversidad que, por definición, supone unidad.

Pero el concepto se opone también a algunas otras definiciones que, si bien implican una modificación del estado institucional de las cosas o escuelas, no necesariamente implican la disolución de las partes en una tercera. “Articular” es una de ellas y que se aproxima a una noción más próxima al deseo de las comunidades educativas rurales: unir dos o más piezas de modo que mantengan entre sí alguna libertad de movimiento; construir algo combinando adecuadamente sus elementos. Es un concepto que tiende a la convergencia de escuelas o su reorganización institucional, de la gestión administrativa, técnica, pedagógica, curricular, docente, y en torno a un foco o eje central sin que disuelvan las diversidades. Esta elucubración formal parte demostrando que, al menos, desde el lenguaje, la concentración es una política vacía de contenido y fundamento conceptual, construida desde un discurso ideológico y/o político que necesitaba de una palabra que justificara discursivamente la disolución de escuelas en los territorios para hacer crecer una tercera a costa de las primeras. Concentrar es disolver la diversidad para “engordar” el centro. Ello es, además, coherente y expresión de la concentración económica, cultural y política del modelo socio-económico y proyecto de desarrollo capitalista neoliberal tanto a nivel nacional (en Chile, en la capital del país: Santiago) como al interior de las regiones en su ciudad capital. La concentración de escuelas rurales es uno de los modos en que la

desigualdad social y territorial y la concentración de diversas formas de capital del conjunto de la sociedad se manifiestan en el sistema educacional.

Todo esto nos coloca tres preguntas claves:

¿Cómo se ha dado ese proceso y qué consecuencias ha tenido en los territorios?

¿Qué otras opciones institucionales existen para resolver algunos problemas que plantea la escuela rural a partir de los procesos de transformaciones de los territorios rurales?

¿Qué podemos aprender de este proceso?

La situación en Chile

El fenómeno de la concentración de escuelas no es propio de Chile sino es una tendencia, al menos iberoamericana, que se asocia en los discursos a la disminución de población infantil rural producto de la expansión de la modernización capitalista en los territorios (explicación demográfica), al desfinanciamiento del sistema debido a los menores ingresos y a la cada vez más baja relación costos de producción (profesores, personal de servicio, gastos operativos) / número de estudiantes (explicación de sustentabilidad financiera), a la conveniencia de ampliar los espacios de socialización de la pequeña cantidad de estudiantes (explicación formativa). A ello se suman los procesos modernizadores de los territorios que promueven desplazamientos de las poblaciones escolares en dirección a las ciudades (pavimentación de carreteras, mejor transporte público) a quienes optan cultural o ideológicamente por una educación urbanizadora que consideran de mejor calidad por su concepción asociada al modelo económico, social y cultural dominante (explicación modernizadora que promueve el tránsito rural-urbano de las poblaciones). A ello, se agrega la cuestión docente: Juárez (2016) plantea que es “común que los profesores, especialmente de primarias unitarias,

experimenten un sentimiento y una condición de aislamiento al no tener comunicación e interacción constante con otros maestros y asesores técnicos pedagógicos para compartir experiencias y atender los problemas educativos que enfrentan” (p.16) (explicación gremial y técnica docente). Las razones y explicaciones son múltiples, los actos de decisión política y técnica son los mismos: cerrar escuelas.

Entre el año 2000 y el 2012 dejaron de funcionar en Chile 819 escuelas básicas rurales de un total de 3.835, de modo que se puede afirmar que los cierres escolares no constituyen decisiones aisladas sino que corresponde a una política estatal, que, de alguna manera se reproduce en latinoamérica (Núñez, Solís y Soto, 2014). La principal consecuencia de estas acciones se refiere a la ruptura de la cohesión social en los territorios, de la afectación de los sentidos de identidad de las comunidades y al impacto negativo en el funcionamiento social de las comunidades.

Núñez, *et al.* (2013) plantean que el cierre de escuelas no se refiere sólo a los impactos posteriores sino también a los procesos donde no existe un proceso participativo con protocolos definidos para discutir con las comunidades esta decisión política (es decir, decimos nosotros, se plantea como un acto autoritario y así lo hemos observado en nuestras investigaciones) lo que afecta desde el primer momento los sentidos de identidad de las comunidades, sus expectativas de futuro y su propia cohesión social local.

Aguilar, *et al.* (2013), analizan el cierre de las escuelas desde la perspectiva de participación y en ello del papel del docente que se constituye en un vínculo local de la comunidad con la escuela y el sistema educativo, así como un actor relevante de contacto, en vistas al aprendizaje, entre la escuela y la sociedad en su conjunto. Señalan que la escuela de su investigación es el epicentro de su localidad y la que convoca a la vida social como espacio

para el funcionamiento de instituciones locales, pero sobre todo se erige como el único centro de generación de aprendizajes formales en la localidad. La función docente y de la escuela se termina con el cierre del edificio y de la comunidad escolar.

Rebolledo (2014) muestra los impactos en pérdida de identidad y de descomposición del capital social que genera en una comunidad el cierre de su escuela local. La escuela juega un papel más significativo y de contenido cultural que el referido a su rol como institucionalidad del estado para la reproducción cultural hegemónica. La escuela rural es expresión de las contradicciones y tensiones de la sociedad global en lo que tiene de dominación, pero también de resistencia comunitaria, social, cultural y pedagógica a escala local. Coloca una cuestión interesante respecto de los estudiantes y es el “no lugar de la nueva escuela”, una escuela del desarraigo: “La nueva escuela, se experimenta como un lugar al que no se pertenece, la seguridad de habitar este nuevo espacio no lleva consigo las certezas que experimentaba la comunidad con su escuela, como un lugar conocido, en donde cada niño es identificado junto a su familia” (Rebolledo, 2014, p.100).

En nuestra investigación en campo vivenciamos y observamos la tentativa del Municipio de cerrar 6 escuelas multigrado para trasladar los estudiantes hacia la escuela completa Tranapunte, sin embargo ello pudo ser realizado solamente en dos de ellas, ya que las otras cuatro resistieron activamente a la medida y de los niños de las escuelas cerradas muy pocos se matricularon en la escuela a la que estaban destinados por el sistema sino lo hicieron en escuelas particulares del sector. Las comunidades en algunos casos resisten y no es extraño ver que realizan conquistas, al menos temporales.

En España el proceso es semejante. Colectivos y agrupaciones de padres critican la "sangría" educativa en el medio rural y apuntan que "el cierre de las escuelas en los pueblos supone el

primer paso para la despoblación y la consecuente desaparición" de los pequeños municipios de la comunidad. (...) "La cuestión no es tanto si se debe cerrar una escuela con 4, 5 o 6 niños, sino por qué en el pueblo no hay gente joven con hijos pequeños que decidan vivir en los pueblos. Las familias sienten que se les está expulsando del pueblo y obligando a vivir en localidades más grandes porque los servicios y las oportunidades en estos son mayores para ellas y para sus hijos" Hay conciencia en las comunidades de que el cierre de escuelas y su concentración en unidades mayores es un golpe de gracias a los pueblos y comunidades rurales (Lahoz, 2014).

La concentración de escuelas rurales se asocia directa e indefectiblemente al cierre de escuelas y fusión de sus estudiantes en una escuela mayor, proceso que opera bajo el principio de la concentración que no es otra cosa que disolver escuelas y trasladar a sus estudiantes a una escuela, no siempre central, bajo el argumento que escoja el que ejerce el poder de decisión. Este proceso tiene dos etapas: la previa de preparación al cierre, la del cierre propiamente tal y la del impacto en las comunidades, si bien constituyen un mismo flujo pueden entenderse con dinámicas y consecuencias particulares cada una. Estos procesos se caracterizan por la falta de participación, por la capacidad o no de resistir y revertir la decisión, por los impactos en cohesión social, identidad, organización comunitaria, pérdida del servicio del estado destinado a la educación, de desarraigo de los estudiantes en la nueva escuela. Pero también es un proceso que afirma la dinámica estructural de la sociedad de mercado capitalista en términos de la concentración creciente de los capitales, del poder, de los servicios, así como asegura la formación ideológica para el funcionamiento del mercado y sistema político democrático formal bajo principios homogéneos, lo que es facilitado por estudiantes agrupados en una escuela pues, al final eso es: no concentración de escuelas que

no es más que un modo elegante e institucional para agrupar estudiantes en unidades escolarizadas mayores. A veces éstas se encuentran distantes de las comunidades con lo cual los niños y niñas se alejan de sus territorios con relaciones económicas no-capitalistas tradicionales desde la que ha emergido la cultura y lengua (por ejemplo, en el caso indígena) para integrarse a establecimientos que los asimilan cultural y económicamente a otras dinámicas sin permitirles convivir y desarrollarse adecuadamente en ambas.

¿Hay otras opciones?

¿Hay opciones diferentes? La literatura, pero sobre todo la experiencia mundial e iberoamericana nos enseña que sí y mucho más próximo a una articulación sistemática de escuelas o bajo un principio que hemos denominado descentralizado cooperativo, en que las unidades mantienen su identidad (diversidad) pero establecen diversas relaciones y vínculos de cooperación y aprendizaje entre sí (unidad). Este principio se plantea en diversas modalidades de organización y gestión de un sub-sistema de educación rural; todos comparten la integración de cambios curriculares y pedagógicos actualizados y contextualizados, como de sistemas adecuados de supervisión educacional por el estado.

En Pernambuco, Brasil, en la década de los 80 se planteó como modelo de organización de escuelas rurales el Sistema Integrado de Educación Rural (SIER) en que se reorganizó –con muy buenos resultados- el sistema educacional rural en Escuelas de Base (en las comunidades y hasta 4º año inicial), Escuelas Intermedias (en cabeceras de comunas y hasta 8º grado) y Centros de Educación Rural (con 1º y 2º grado completo, en municipios mayores, con mejor equipamiento y orientación al trabajo) (Soler, 1991) La experiencia fue muy exitosa pues se fundamentó en una buena organización territorial, en el apoyo con perfeccionamiento, curriculum adecuado construido participativamente (a partir de una investigación acción

participativa con pequeños agricultores y de un diseño curricular participativo con profesores), materiales a los profesores y un buen sistema de supervisión. El mayor problema que afectó a esta experiencia fue que el cambio de orientación ideológica del gobierno hizo que se le quitara apoyo a esta modalidad de organización.

En Chile, en los inicios de la década de los 90 con proyecciones hasta hoy, se desarrolló el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural y se crearon los Microcentros Rurales, basados en el SIER (Williamson, 2004). El proyecto implicó varias líneas prioritarias de acción: a. Apoyo a la labor docente (profesional y gremial) a través del perfeccionamiento y mejoramiento sostenido de sus condiciones de trabajo; b. de la cooperación docente a través de la organización de los Microcentros rurales (nombre puesto por el Banco Mundial) que agrupaba profesores en reflexiones pedagógicas formativas compartidas, mensuales, basadas en la autogestión, con cierto carácter de voluntariedad y articulados a los procesos de reforma educacional que se desarrollaban; c. la elaboración participativa de un curriculum, pedagogía, didácticas y materiales educativos con participación de los profesores; d. un sistema de supervisión del Ministerio de Educación perfeccionado en educación rural, participante de los cambios curriculares y pedagógicos, con identidad de cuerpo en la institución. El eje del cambio fueron los microcentros que en su constitución y funcionamiento prefiguraban “la escuela que la Reforma querría generalizar, la escuela no burocrática, autogestionada, flexible y abierta al medio. En los microcentros está anticipada la comunidad de aprendizaje en que quisiéramos se convirtiera cada equipo docente del país” (Ministerio de Educación, 1999, p. 236)

La Escuela Nueva, en Colombia, destaca como una de las principales renovaciones de la educación rural en América Latina durante la década de los 80 y 90. Fue una experiencia

paradigmática internacional, por ejemplo, para el Banco Mundial y para las reformas educacionales, entre las cuales, la chilena. Los resultados de la investigación evidencian las realidades y dificultades de la docencia con cada uno de los cuatro componentes que articulan el modelo de Escuela Nueva: currículo, capacitación docente, comunidad y gestión educativa. La mayoría de las problemáticas se asocian a la gestión educativa por parte del gobierno en el ámbito local de la gobernanza (Suárez y Moreno, 2015, p.196).

En España se han creado los Colegios Rurales Agrupados (CRA): Centros que articulan acciones para una Red de escuelas rurales que se apoyan entre sí y que reciben, a través de esta articulación, servicios desde el estado, incluso el de docentes itinerantes en asignaturas de pocas horas o proyectos didácticos. Hace algunos años visité en Teruel (Aragón) uno de los Colegios Rurales Agrupados (CRA); lo que me pareció más interesante fue que, por lo que entendí, estudiantes de pequeñas escuelas rurales multigrado se reunían en un régimen de internado por una semana cada tres meses, junto a sus profesores, para vivir experiencias pedagógicas con niños y niñas de otras escuelas, no necesariamente escolarizadas, sino orientadas a la socialización y aprendizajes de contenidos mínimos y transversales.

Hay variedades de experiencias para resolver la cuestión de la articulación de las escuelas rurales en un sistema: la concentración, por su falta de fundamentos y sus impactos en los procesos, en las comunidades educativas y en los territorios es la peor o la final.

Discusión final y aprendizajes

¿Qué podemos aprender de las breves reflexiones y experiencias descritas, además de que la concentración de escuelas como se ha tratado en el continente y en Chile es la peor solución?.

En primer lugar aprendimos de un microcentro en un territorio indígena mapuche el carácter histórico de la escuela rural. “La relación escuela-comunidad no es una relación abstracta o

que responde a modelos pre-definidos de lo que se supone debe ser. Es esencialmente un proceso local, real; es un proceso social y cultural histórico que debe ser comprendido en el marco de realidad de cada comunidad... (es lo que) se denominó “Escuela en Movimiento” (...): si se quieren cambios pedagógicos, ellos no pueden plantearse en el terreno de la abstracción sino en el de las realidades sociales y culturales de los profesores y sus comunidades, que tienen un carácter histórico con intereses diversificados y muchas veces, contradictorios” (Williamson, 1994, p. 21). Los modelos de resolución de la cuestión de la dispersión geográfica de la educación rural, que es justamente su identidad y lo que la constituye como tal en el territorio, no deben responder a un diseño universal sino que deben construirse de acuerdo a los procesos políticos, sociales, culturales y educativos de un momento de la historia que se manifiesta en territorios particulares: indígenas, campesinos, de pescadores, sectores de economía tradicional o exportadores y otros. La diversidad de escuelas, la diversidad de territorios, la diversidad de historias educativas y la memoria de los territorios y escuelas son elementos que no pueden sino considerarse a la hora de diseñar modelos educativos que fortalezcan el desarrollo educativo local y no lo anulen disolviendo sus espacios de formación educativa. La educación rural es un hecho histórico. Una segunda cuestión es que la respuesta a esta preocupación del sistema es una solución integral que implica articulación, participación y gestión: articulaciones curriculares de las trayectorias educativas; currículum y pedagogía (materiales, evaluación, didáctica en general) elaboradas participativamente –con las comunidades escolares y territoriales- para que sean contextualizados, significativos y con experiencias pedagógicas activas y significativas; reorganización sistémica de la educación rural de modo a organizar la asistencia técnica (supervisión) en torno a una gestión integrada e integradora de las

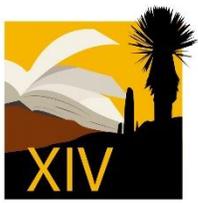
dinámicas de aprendizaje, de formación, de gestión y de las prácticas docentes; la organización cooperativa de los profesores en Comunidades Autogestionadas de Aprendizaje, como son los Microcentros en el caso de Chile, con un componente en primer lugar técnico y un trasfondo gremial, es un soporte central a los procesos de cambio educacional en la ruralidad; finalmente el perfeccionamiento permanente de los docentes y de supervisores, asociados a las transformaciones educacionales, es clave para asegurar la calidad de la ejecución de los modelos prediseñados o de las políticas implementadas.

Finalmente cualquier diseño, modelo o solución debe ser sistémica y no parcializada, menos definido por cuestiones financieras. El modelo educacional chileno, que reemplazó alrededor del año 2002 al MECE/RURAL, generó un cambio entre lo que era una política integral inspirada en la Acción Afirmativa respecto de poblaciones determinadas, a una homogeneizadora nacional en torno a indicadores mensurables y programas unificados. Disolvió la supervisión especializada, fortaleció el valor del dinero en la compra de servicios de asistencia técnica y recursos pedagógicos al sector privado, aumentó los niveles de control y bajó los de participación. Ello generó en los sistemas rurales la política deliberada de concentración de escuelas sin pensar que podrían existir otras opciones ante la cuestión que la empuja a tomar decisiones. Los nuevos desafíos del desarrollo democrático, de la regionalización, de la nueva territorialidad rural deberían retomar estas reflexiones para construir nuevas políticas adecuadas a las nuevas sociedades y territorios.

Referencias

Aguilar, C, Calderón, P., Pérez, J., Subiabre, B. y Vargas, N. (2013). Aspectos Educativos y Psicosociales a considerar en torno al dilema del cierre de las escuelas rurales: Un estudio

- de caso de la Escuela Rural Pellines del Salto. *Seminario de Investigación*. Universidad Austral de Chile- Escuela de Psicología, Puerto Montt, Chile.
- Bustos, A. (2011). *La Escuela Rural*. Granada, España: Editorial Octaedro.
- Juárez, D. (Coord.) (2016). *Educación Rural: experiencias y propuestas de mejora*. Ciudad de México: Colofón/Universidad Nacional de Sinaloa/ Red Temática de Investigación Rural.
- Lahoz, A. (21 de octubre de 2014). La crisis de la enseñanza en los pequeños municipios. *El Periódico de Aragón*. Recuperado de http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/casi-treinta-colegios-rurales-han-cerrado-ultimos-seis-cursos_971805.html
- Ministerio de Educación (1999). *Educación Rural; Situación y Desafíos en Latinoamérica*. Santiago, Chile: Ministerio de Educación-Programa Básica Rural.
- Núñez Carmen Gloria; Solís, Camila; Soto, Rodrigo; (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. In: Univ. Psychol. Bogotá, Colombia V. 13 No. 2 PP. 615-625 abr-jun 2014.
- Núñez, C., 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), pp. 49-54.
- Pedraza, I. (21 de octubre de 2015). La Coordinación de Educación Rural del MINEDUC. Seminario de Educación Rural. Ministerio de Educación, Santiago, Chile.
- Real Academia Española (RAE) (2017). Página web oficial. Madrid: RAE. Recuperado de <http://www.rae.es>
- Rebolledo, H. (2014). Cierre de las escuelas rurales de Ancud, una visión desde el capital social comunitario en la gestión de las escuelas rurales. Tesis de maestría. Universidad de la Frontera, Temuco, Chile.
- Soler, M. (1991). Acerca de la Educación Rural. Impresiones de viaje. Santiago, Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/ Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).
- Suárez D., Liz, A. y Parra, C. (2015). Construyendo tejido social desde la Escuela Nueva en Colombia. El caso Chimbe. *Revista Científica José María Córdova* 13(15), pp. 195-229.



- Williamson, G. (2010). Todos en el mismo curso. Escuelas multigrado en la educación rural: reflexiones desde algunas experiencias internacionales. *Revista Digital eRural. Educación, cultura y desarrollo rural*. 7(13-14).
- Williamson, G. (2004). Estudio sobre la Educación para la Población Rural en Chile. En Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y UNESCO. *Educación para la Población Rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú* (pp.97-170). Roma, Italia: FAO/UNESCO/CIDE-REDUC.
- Williamson, G. (Coord.) (1994). *Gente que amanece: Microcentro Liwenche*. Santiago, Chile: Ministerio de Educación-Educación Básica Rural.

LA POLÍTICA DE AGRUPACION DE LAS ESCUELAS RURALES EN COLOMBIA: UNA APROXIMACIÓN

MARCELA GÓMEZ ÁLVAREZ
FÉLIX RAFAEL BERROUET MARIMÓN

Introducción

El siguiente artículo es una aproximación a la política que ha sido llamada de asociación, agrupación o concentración de escuelas rurales en Colombia. En un primer momento, se hace una descripción de la ruralidad colombiana, señalando la desventaja en la que se encuentra esta población respecto a la población urbana; en un segundo momento, se ubica el fenómeno de descentralización estatal a través de un recorrido general de la Política de asociación-concentración de escuelas rurales y finalmente, se señalan algunos retos de la política de asociación, agrupación o concentración de escuelas rurales en Colombia.

Si bien aún no se tienen estudios consolidados de concentración de escuelas en Colombia, para el desarrollo de este artículo nos servimos de documentos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las políticas del Ministerio de Educación Nacional, Planes de Desarrollo, y algunas estadísticas, respecto a la política de agrupación de escuelas y colegios públicos rurales en Colombia.

Contexto de la educación en rural en Colombia

Colombia cuenta con una población estimada de 47.6 millones de habitantes, lo que la ubica como tercer lugar, después de Brasil y México (OCDE, 2016). El 32% de los colombianos son pobladores rurales, y en las tres cuartas partes de los municipios, cuya área ocupa la mayoría del territorio nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales. Los pobladores de las zonas rurales son los que presentan, mayores índices de pobreza que las zonas urbanas, 43% en comparación con el 27% en zonas urbanas; también presentan mayores índices de desnutrición, embarazo de adolescentes y violencia, sumado a una infraestructura insuficiente. La mayoría de los indígenas y afrocolombianos vive en zonas rurales, y enfrenta barreras adicionales para acceder a la educación (Barrera, citado en OCDE, 2014).

En materia de educación, en Colombia hay alrededor de 44.416 sedes escolares de educación pública, de las cuales 9.718 se encuentran ubicadas en zonas urbanas y 34.698 en zonas rurales. En cuanto a las sedes escolares de carácter privado, podemos encontrar 6.575, de las cuales 6.256 se encuentran ubicadas en zonas urbanas y 319 en territorios rurales. Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2014).

El sistema educativo colombiano está organizado en: Educación inicial y atención a la primera infancia, Educación primaria, Educación básica secundaria, Educación Media. Para el año 2014 en Colombia se encontraban matriculados 7,5 millones de estudiantes en básica primaria y secundaria, de los cuales el 84% estaban matriculados en escuelas y colegios tradicionales y el resto se encontraba en lo que se conoce como “modelos flexibles” (OCDE, 2016). Estos en total son aproximadamente 23, y han facilitado una expansión acelerada de los servicios de educación, especialmente en las zonas rurales y remotas, pero el modelo de educación flexible más extendido es la Escuela Nueva, la cual representa alrededor del 8% de todos los estudiantes matriculados en educación básica. Este modelo ha permitido universalizar la educación y ha sido implementada en más de 20.000 sedes escolares, llegando a aproximadamente el 40% de los estudiantes en las zonas rurales de Colombia. (MEN, Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2015).

Un recorrido general de la Política de asociación-concentración de escuelas.

En Colombia en los últimos cincuenta años, se han implementado una serie de políticas y se han ejecutado programas en procura de mejorar la calidad del sistema educativo. Una mirada rápida del asunto permite registrar diversas políticas implementadas: en los años cincuenta el objetivo de la política educativa, fue aumentar la cantidad y calidad de la enseñanza en los diferentes niveles, especialmente en el primario y el vocacional, y el fortalecimiento de la educación técnica (Helg citado en Iregui, Meloy Ramos, 2006).

Para los años setenta los hitos claves en materia de política educativa siguen siendo los mismos, pero materializados en la universalización de la educación primaria, y la creación de centros de educación preescolar, institutos de educación media diversificada (INEM) y los fondos educativos regionales (FER), se aumenta la cobertura en educación secundaria y superior, se adoptan mecanismos de promoción automática en primaria, con el objetivo aumentar la cobertura y de disminuir

la deserción, se crea el programa de incentivos económicos para atraer a los maestros mejor preparados (Decreto 2277 de 1979, luego cambiado por el 1278 de 2002), pero sin duda uno de los aspectos claves fue la creación de un situado fiscal para la educación (p.8).

Para los años ochenta en materia de política educativa se fortalece el sistema de educación superior, se crean la Campaña de Instrucción Nacional (CAMINA), que buscaba dar oportunidades educativas a personas tradicionalmente excluidas del servicio, y se crea el Programa de Universidad Abierta y a Distancia, para aumentar la cobertura en educación superior, década que avanza en materia de cobertura, pero sigue en deuda el asunto de la calidad. Para los años noventa, con la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993 que establece un nuevo marco legal para el cálculo de las transferencias de la Nación (Situado Fiscal y Participaciones Municipales) a las regiones y establece los criterios para su distribución territorial, fortaleciendo así el proceso de descentralización política y administrativa y el aumento gradual de los recursos asignados para educación. En 1994 se promulgó la Ley General de Educación para regular la prestación de los servicios educativos de acuerdo con los principios de la nueva Constitución Política.

En la política educativa, durante este periodo sobresale el diseño e implantación del Proyecto de Educación para el Sector Rural, a cargo del Ministerio de Educación Nacional. Según Perfetti (2004) el objetivo de este proyecto es:

ampliar la cobertura y promover la calidad de la educación en el sector rural para las poblaciones focalizadas, fortalecer la capacidad de gestión educativa de las entidades territoriales, promover procesos de formación de las comunidades para la convivencia y la paz, y generar políticas para la educación técnica rural (p.6).

Los modelos que ofrece el programa para el nivel de educación básica son los siguientes: Escuela Nueva, Aceleración del Aprendizaje, Postprimaria Rural, Sistema de Aprendizaje Tutorial Servicio de Educación Rural, Programa de Educación Continuada CAFAM (Perfetti, 2004, p.6)

No obstante, las políticas y los avances que se han alcanzado en estas décadas, persisten problemas: en el nivel preescolar no hay mayores avances, el acceso a la educación por regiones y rangos de ingreso continúa siendo inequitativo, la calidad de la educación pública en el nivel básico se considera deficiente a tal punto que no se alcanzan los requerimientos mínimos establecidos en el país, hay carencia de aulas, escuelas incompletas, mala preparación de los maestros, ausentismo y

deserción escolar, inequidad espacial y falta de integración entre los diferentes niveles educativos que permitan una educación de calidad, con equidad en los territorios rurales. Podemos afirmar, que la magnitud de la brecha educativa del sector rural con su contraparte urbana es aún bastante alta, con lo cual los avances mostrados no han sido suficientes para asegurar el mandato constitucional de ofrecer educación a toda su población.

El panorama anterior, además de convertirse en el punto de partida para comprender el asunto de la asociación-concentración de las escuelas en Colombia, en materia de política educativa, tiene como fundamento la Ley 715/2001 – disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud-, la cual tiene que ver con la crisis del proceso de descentralización en el país, crisis producida entre otras razones, debido a las múltiples dificultades para establecer mecanismos de vigilancia a los recursos y la información oportuna sobre los distintos aspectos y responsabilidades en el sector educativo, lo que ocasionó serios rezagos en el sector.

Esta ley buscó ahondar más en el proceso de descentralización propuesto en la constitución de 1991, otorgando responsabilidades a la nación y a las entidades territoriales, específicamente y con mayor fuerza a los municipios y a sus alcaldías, dichas responsabilidades van desde equidad, cobertura, calidad hasta la vigilancia y la regulación (Cuello, R. Londoño, Z, 2001)

A partir del año 2003, el MEN amparado en la Ley, inicio la promoción de la agrupación de escuelas y colegios públicos con el fin de garantizar que los estudiantes pudieran acceder a todos los grados —desde el grado de transición hasta la educación media— dentro de una red escolar, en un esfuerzo para hacer más sencilla la transición entre niveles y reducir las tasas de deserción escolar (Piñeros, 2010).

De esta manera, La ley 715 de 2001, en el artículo 9 define lo que debía entenderse como Institución educativa: “conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media. Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán Centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes”, el periodo máximo estipulado para la reorganización fue de 2 años, emergiendo así, la política de asociación-concentración de escuelas rurales.

En síntesis, en el marco de la descentralización del Estado, la política educativa de asociación-concentración de escuelas en Colombia, presenta un balance positivo para algunas zonas y regiones

del país, no obstante los casos positivos, siguen reflejando mayor beneficio para los grandes urbes (Medellín, Bogotá, Cali, Barranquilla), pese a que según las estadísticas se ha avanzado en las zonas rurales, siguen siendo los departamentos y los municipios más pobres, valga decir, las zonas con mayor ruralidad, las que no cuentan con la orientación, la capacidad y el apoyo para proporcionar una educación de manera efectiva.

Retos de la política de asociación-concentración en Colombia

La aplicación de políticas de control de gasto del sector educativo han generado diversos impactos al sistema educativo y sus efectos se traducen en la mejora de la cobertura, la calidad educativa, en una transformación de la gestión administrativa y ha permitido una gestión financiera del sector educativo de manera más racional. Los resultados saltan a la luz, mejores tasas de alfabetización, mayor cobertura y universalización de la educación, entre muchos otros.

Si bien la Ley 715/2001 supuso la asociación-concentración de escuelas rurales desde el mismo momento que se promulgo, es apenas desde el año 2003 que comienza a darse la implementación de esta política, en especial por la renovación de los Proyectos educativos Institucionales (PEI). Aún es muy pronto para hacer un balance de la implementación de la Ley 715 referida a la asociación-concentración de escuelas rurales.

A pesar que hay estudios que hacen un llamado a que Colombia mejore su política educativa, aún hoy, el país no ha alcanzado los resultados esperados, que la ubiquen en lugares privilegiados de los Rankin Mundiales de educación, especialmente en la educación pública. Parte de este problema tiene que ver con asuntos asociados a la escasez de recursos públicos, a la carrera docente, a factores socioeconómicos asociados a la población estudiantil y el carácter provisional de los programas ejecutados, los cuales en su mayoría no supera el periodo de cada uno de los gobiernos (Iregui, Melo, Ramos, 2006).

Existen una gran cantidad de escuelas, colegios rurales y secretarías de educación que carecen de los recursos mínimos, la infraestructura, en particular en zonas rurales, es limitada, así como la información disponible sobre estas, añadiendo, la incapacidad de las autoridades locales y nacionales para abordar los desafíos que le impone la política a nivel internacional.

La evidencia existente proveniente de los análisis de las pruebas estandarizadas a nivel nacional e internacional son insumos importantes para la toma de decisiones, sin embargo, no

consideran los impactos que esta política ha traído en materia de la relación que históricamente ha tejido la escuela con la comunidades rurales y mucho menos sus implicaciones culturales y la afectación a los modelos flexibles, asunto que debe ser estudiado con detenimiento.

Finalmente, la violencia dejada por la guerra en Colombia plantea nuevos retos en materia de educación, pues desde el punto de vista educativo, este problema ha causado la suspensión parcial o definitiva de actividades escolares por problemas de orden público, el aumento de la deserción escolar por efecto del desplazamiento, la destrucción de la infraestructura educativa y la intimidación de grupos, todo lo cual ha afectado a estudiantes, maestros y directivos de las escuelas rurales del país.

Referencias

- Bilanghert, M. (2016). Informe Resultados Tercer Estudio Regional Comparativo Explicativo. Paris, Francia: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).
- Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243533s.pdf>
- Cuello R y Londoño Z. (Comp.) (2001). La reforma de la ley 60 de 1993. Por una educación pública al servicio de los niños. Bogotá: Colombia: Ministerio de Educación Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP, 1972). Las Cuatro Estrategias, Bogotá, Colombia: DNP.
- DNP (2015). Bases Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Bogotá, Colombia: DNP.
- Iregui, A.M., Melo, L., Ramos, J. (2006). Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia. Bogotá, Colombia: Banco de la República .
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016). La educación en Colombia. París, Francia: OCDE.
- OCDE, (2014). Education at a Glance OECD Indicators. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014->
- Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal Unión Europea Escuela Superior de Administración Pública (2002). Seminario Implicaciones Presupuestales, Funcionales e Institucionales de la Ley 715 en el Municipio Escuela Superior de Administración Pública 2002, Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.

Machado, A. (2011). Colombia rural razones para la esperanza. Bogotá, Colombia: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2015). OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report. Bogotá, Colombia: MEN.

MEN (2014). Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES).

Recuperado de:

www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles254702_archivo_pdf_estadisticas_2013.pdf.

MEN (19 de junio de 2002). Decreto 1278. Estatuto de Profesionalización Docente. Recuperado de: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-86102_archivo_pdf.pdf

MEN (21 de diciembre de 2001). Ley No. 715. Recuperado de <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-86098.html>

MEN (8, febrero, 1994). Ley No. 115. Ley General de Educación. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf

MEN (12 de agosto de 1993). Ley No. 60.

Recuperado de: http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-85889_archivo_pdf.pdf

MEN (14 de septiembre de 1979). Decreto 2277. Estatuto Docente. Recuperado de: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103879_archivo_pdf.pdf

Perfetti, M. (2004). Estudios sobre la educación para la población rural en Colombia. Bogotá, Colombia: Universidad Pedagógica Nacional. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/4136/413635245003.pdf>

Piñeros, L. y Rodríguez, A. (1998). Los insumos escolares en la educación secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes. Un estudio en Colombia. Paper Series No.36. Bogotá, Colombia: Banco Mundial- Departamento de Desarrollo Humano. Recuperado de: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-86102_archivo_pdf.pdf

CONCENTRACIÓN DE PUEBLOS Y EDUCACIÓN: UNA HISTORIA ANTIGUA

AXAYÁCATL SEGUNDO CABELLO

Introducción

De acuerdo con la OECD (2007), uno de los retos de México para aprovechar el potencial de las áreas rurales, se relaciona con una población altamente dispersa y mayoritariamente en condiciones de pobreza y propone que los recursos humanos y los activos naturales, culturales y físicos se integren a la globalización y contribuyan, a través de una economía más diversificada, al desarrollo. Esta visión es compartida por el diagnóstico de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que indica que las poblaciones indígenas, migrantes, rurales, afrodescendientes y con discapacidad son las más afectadas por el rezago educativo (SEP, 2017).

De 2016 a la fecha, una estrategia propuesta por el titular de la SEP para reducir el rezago educativo consiste en la reconcentración de escuelas con planteles pequeños e incompletos en escuelas de organización completa y con mejor infraestructura. Con la reconcentración de escuelas se pretende obtener un gasto más eficiente y beneficiar a los alumnos con una atención en planteles con organización completa, con educación de calidad y con todos sus profesores (SEP, 19 de noviembre de 2016).

Esta propuesta de reconcentración no es exclusiva de México ni del período contemporáneo, sino que se ha presentado en distintos momentos, en diversos países de Latinoamérica y del mundo. En el presente trabajo, se analiza la propuesta de reconcentración de escuelas desde una perspectiva histórica con énfasis en una política de eficiencia económica y territorial de concentración de pueblos y aprovechamiento de recursos que ha estado acompañada de un componente educativo que permita consolidar la propuesta económica y territorial.

De la época de la conquista al México contemporáneo

No es el propósito en esta sección, el hacer una revisión exhaustiva de la aplicación de las políticas de concentración de pueblos, sino de aportar ejemplos de que este tipo de propuestas existió en distintos momentos de la historia de México y de Latinoamérica.

Con la llegada de los españoles, el continente americano fue el escenario de la aplicación de una política, violenta en muchos de los casos, de concentración de pueblos por parte de la corona española. Anterior a la conquista, la economía de muchos de los pueblos de Mesoamérica estuvo estructurada en torno a una agricultura itinerante, que tuvo la milpa como su principal componente. El modo de agricultura no permitió, en todas partes, el establecimiento de grandes núcleos de población durante mucho tiempo debido, principalmente, al agotamiento de la fertilidad del suelo.

Sin embargo, con la llegada de los españoles, se introdujeron nuevos modelos de producción que requerían la concentración de núcleos de población para actividades de minería o de la incipiente industria del azúcar, con la consiguiente necesidad de alimentar la población concentrada. Para lograrlo, se sometieron y movilizaron por la fuerza, en calidad de esclavos o prácticamente de esclavos, a un gran número de habitantes de los pueblos de América.

Una de las estrategias de resistencia de los pueblos originarios de América, durante el período que siguió a la conquista, fue la dispersión a diversos puntos inaccesibles o insalubres, donde los españoles no se establecieran. Como medida para disponer de mano de obra y evitar la dispersión de los pueblos, la corona española emitió las leyes de las reducciones y pueblos de indios. En una de dichas leyes se ordena:

(...)interponer los medios más convenientes para que los indios sean instruidos en la Santa Fe Católica, y Ley Evangélica, y olvidando los errores de sus antiguos ritos, y ceremonias, vivan en concierto, y policía; [...] que los indios fuesen reducidos a Pueblos, y no viviesen divididos, y separados por la tierras, y montes, [...] que con mucha templanza y moderación ejecutasen la reducción, población y doctrina de los Indios con tanta suavidad, y blandura, que sin causar inconvenientes, diese motivo a los que no se pudiesen poblar luego. (Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, libro VI, título I, ley i)

La medida de concentración fue acompañada de la educación que correspondía a la época, la cual incluía el proceso de evangelización.

Ley xviii. Que donde fuese posible se pongan Escuelas de la lengua Castellana para que la aprendan los indios. Haviendo hecho particular examen sobre si aun en la mas perfecta lengua de los Indios se puede explicar bien, y con propiedad los Misterios de nuestra Santa Fe Catolica, se ha reconocido, que no es posible sin cometer grandes disonancias, e imperfecciones, y aunque estan fundadas Catedras, donde sean enseñados los Sacerdotes, que huvieren de doctrinar a los Indios, no es remedio bastante, por ser mucha la variedad de lenguas. Y haviendo resuelto que convendrá introducir la Castellana, ordenamos, que a los Indios se les pongan Maestros, que enseñen a los que voluntariamente la quisieren aprender, como les sea de menos molestia, y sin costa: y ha parecido, que esto podrian hacer bien los Sacristanes, como en las aldeas de estos Reynos enseñan a leer, y escribir, y la Doctrina Cristiana. (Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, libro VI, título I)

Las propuestas de concentración de población y de escuelas continúan apareciendo a lo largo de la historia del continente americano en distintos momentos y países. En el siglo XX, un ejemplo de la política de concentración de escuelas rurales fue la nuclearización educativa, que se aplicó en Latinoamérica desde la década de los 40 y que consistió en “la creación de núcleos escolares constituidos por una unidad central y varias unidades satélite”, donde la unidad central corresponde a “una escuela que ofrece el ciclo completo de enseñanza básica y cuenta con una dotación adecuada de docentes”, mientras que las unidades satélites están conformadas por escuelas incompletas o multigrado (Gajardo, 1988, p. 37).

Ejemplos de la nuclearización educativa de escuelas rurales, ocurrieron en el Altiplano Boliviano; en la zona de sierra de Puno, Cuzco, Apurimac, Ayacucho, y Huancavelica en Perú; En Ecuador; y en Nicaragua, por mencionar algunos (Gajardo, 1988).

En el caso de México, la política educativa posterior a la revolución en 1910, se caracterizó, entre otras cosas, por la masificación de la educación mediante la escuela rural mexicana, que, en vez

de concentrar las escuelas, se encargó de llevar educación a comunidades alejadas de las zonas urbanas.

De manera simultánea con el proyecto de la escuela rural mexicana, existieron políticas tendientes a la concentración de la población y su atención en zonas urbanas. Un ejemplo de ello, fue la política de creación de nuevos centros de población en los entonces territorios de Quintana Roo y Baja California durante las décadas de 1970 y de 1980.

En el caso del Estado de Quintana Roo, ubicado en el sureste mexicano, se movilizó población para la creación de 20 nuevos centros de población ejidal (NCPE), 14 de ellos en el Municipio de Othón Pompeyo Blanco, en el sur del Estado. Los nuevos núcleos de población se construyeron desde cero, con el trazo de calles, construcción de casas, construcción de un parque central con quiosco, instalación de servicios de luz y agua, desmonte para actividades agrícolas, equipamiento con oficina de correos y/o telégrafos, y la construcción de escuelas para atender la población que llegaría y la población aledaña a los NCPE. En la comunidad de Bacalar, se construyó incluso un Centro Regional de Educación Normal con la finalidad de atender la demanda de formación de profesores en los Estados del sureste mexicano (Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Chiapas).

Un ejemplo más reciente de la propuesta de concentración de pueblos y su componente educativo, es el proyecto de creación de las ciudades y villas rurales sustentables en Chiapas. La inauguración de la primera ciudad sustentable, Nuevo Juan Grijalva, fue anunciada el 18 de septiembre de 2009, como parte de un proyecto de creación de 25 ciudades en todo el país (Téllez, 18 de septiembre de 2009). Posteriormente en febrero del 2010, se anunció la creación de la segunda ciudad rural en Santiago Pinar, uno de los municipios más pobres del Estado.

En las nuevas ciudades y villas, se dispondría de acuerdo al plan presentado por el Instituto de Población y Ciudades Rurales de Chiapas (IPCR), de servicios e infraestructura para el desarrollo, tales como en Santiago el Pinar, que considera: “Centro de Salud con Servicios Ampliados, jardín de niños, escuela primaria, dos templos religiosos, centro social popular, módulo Mi Gobierno (MIGO), área comercial, planta potabilizadora, subestación eléctrica, vivero, tres granjas avícolas, y seis invernaderos”, más la edificación, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura en el centro urbano de la cabecera municipal (IPCR, 2016).

En el diagnóstico elaborado por el Instituto de Población y Ciudades Rurales de Chiapas (IPCR), se argumenta que “históricamente el crecimiento poblacional de Chiapas se ha dado de

manera anárquica y desordenada” con 11,646 nuevas localidades creadas de 1970 a 2005, para llegar a un total de 19,237 localidades, de las cuales 15,561 tienen menos de 50 habitantes, 1,785 de 50 a menos de 100 habitantes y 4,891 entre 100 y menos de 2500 habitantes (IPCR, 2012a) y es en estas localidades dispersas donde residen diversos grupos étnicos en situaciones de exclusión social y con rezagos en educación, salud y alimentación (Reyes y López, 2011). Con el proyecto de ciudades rurales, se proponía cambiar la realidad de pobreza extrema y las condiciones de exclusión de vida digna de miles de familias chiapanecas, que se originan, de acuerdo al IPCR (2012a), por la dispersión poblacional.

Para el 2012, de las 25 ciudades y villas anunciadas, sólo se habían construido dos: Nuevo Juan de Grijalva y Santiago el Pinar. Dos más estaban en construcción y quedaron inconclusas por falta de recursos (Jaltenango e Ixhuatán), se menciona la Villa Rural Emiliano Zapata y una más (Copainalá), aparece en la página del IPCR como ciudad rural en estudio (IPCR, 2011; IPCR, 2012b).

La política de reconcentración de escuelas

Con los datos proporcionados por la SEP (2016) en su *4to Informe de Labores, 2015-2016*, se muestra que la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) representan el 71.2% de los alumnos del Sistema Educativo Nacional, y registró en el ciclo escolar 2015-2016 a 25.5 millones de estudiantes, que fueron atendidos en 226,300 centros educativos, por 1.2 millones de docentes (SEP, 2016a), en modalidades de educación general, indígena, comunitaria, telesecundaria o secundaria técnica (véase la *Tabla 1*).

Tabla 1. Cantidad de alumnos, escuelas y docentes de educación básica por modalidad educativa para preescolar, primaria y secundaria durante el ciclo escolar, durante el ciclo escolar 2015-2016 en México.

Modalidad	Preescolar	Primaria	Secundaria
Educación general			
# de alumnos	4,200,000	13,321,710	3,518,622
# de escuelas	60,951	77,313	15,550
# de docentes	194,058	525,120	234,657
Indígena			
# de alumnos	412,000	818,349	
# de escuelas	9,804	10,180	
# de docentes	18,818	36,952	
Comunitaria			
# de alumnos	162,000	110,366	
# espacios educ.	18,654	10,511	
# de docentes	17,905	12,138	
Telesecundaria			
# de alumnos			1,144,296
# escuelas			18,624
# de docentes			72,901
Técnica			
# de alumnos			1,869,327
# escuelas			4,711
# de docentes			101,019

Fuente: Datos del 4to informe de labores 2015-2016 (SEP, 2016a).

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), la cantidad de escuelas multigrado a nivel nacional, fue para el ciclo escolar 2013-2014, de 24,126 para el nivel de preescolar (26.8%); de 43,665 para el nivel de primaria (44.0%); y de 19.7% para telesecundarias (INEE, 2016). En estimación de Aurelio Nuño Mayer, cerca de cien mil planteles de educación básica se encuentran en localidades dispersas y atendiendo al 14% de la plantilla escolar de educación básica.

Ante este panorama de dispersión, el Secretario de Educación Pública anunció en noviembre de 2016, que, entre enero y febrero del 2017 presentaría la estrategia de inclusión y equidad y se daría a conocer el plan de reconcentración de escuelas, con la finalidad de tener un gasto más eficiente y de beneficiar a los alumnos con educación calidad y con todos sus profesores (SEP, 19 de noviembre de 2016).

La propuesta de reconcentración, tiene como antecedente el comunicado 23 del 2016 de la SEP, mediante el cual anuncia el Plan de Escuela al Centro. En dicho plan, se propone entre otros objetivos, una normalidad mínima de operación escolar, con base en ocho rasgos (SEP, 25 de enero de 2017). Una línea de acción que se propone en el Plan de Escuela al Centro es la implementación de una “nueva estructura de personal para escuelas y supervisiones escolares” y como acción

específica, el proyecto piloto para concentrar alumnos de comunidades dispersas, en escuelas de organización completa (SEP, s.f).

La estrategia de inclusión anunciada, no es presentada en enero o febrero de 2017, sin embargo, el 13 de marzo de 2017 el titular de la SEP presentó el *Modelo educativo para la educación obligatoria* (SEP, 2017), donde se señala que “es urgente avanzar en la conformación de plantillas de maestros y estructuras de supervisión completas para que las escuelas puedan funcionar adecuadamente” (SEP, 2017, p. 156).

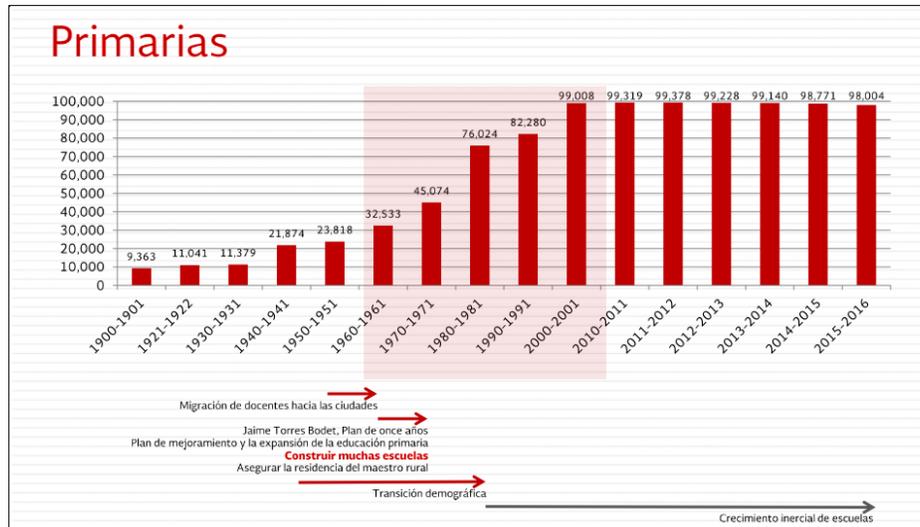
El *Proyecto de concentración de escuelas*, forma parte de la estrategia de inclusión y calidad del Plan Sectorial de Educación y sus objetivos son: mejorar la calidad de la educación, disminuir la dispersión, mejorar la infraestructura y equipamiento, dotar de estructuras ocupacionales completas, garantizar al menos un maestro por grado, mejorar la eficiencia en la supervisión, combatir el abandono escolar, y concentrar los esfuerzos de los programas de la Reforma Educativa (SEP, 2016b).

En el caso de educación primaria es en donde se concentra la mayor cantidad de escuelas incompletas, con un 53.4% de los 89,970 planteles de educación primaria a nivel nacional. Es decir, más de la mitad de las escuelas.

En el proyecto se presentan los datos del crecimiento demográfico en las escuelas primarias. A partir del ciclo 2000-2001, la tasa de crecimiento de la matrícula escolar disminuyó de manera significativa y a partir del ciclo 2012-2013, inicia una disminución de la matrícula total de la educación primaria (véase la *Figura 1*).

Entre los argumentos que se utilizan para la reconcentración de las escuelas incompletas de educación básica están, la existencia de una cobertura en educación básica que es prácticamente total (96.6% en la población de tres a 14 años de edad), y la necesidad de hacer un gasto más eficiente, “porque de 200 mil planteles de educación básica, 100 mil concentran sólo el 14% de la plantilla escolar en localidades dispersas, con los peores resultados y la menor inversión” (SEP, 19 de noviembre de 2016).

Figura 1. Matrícula total de la educación primaria por ciclo escolar.



Fuente: SEP, 2016b, p. 5.

El anuncio de Nuño es, sin embargo, para una propuesta que ya está en marcha, al menos en el Estado de Sinaloa. En este Estado, se propuso como meta en el Plan de Desarrollo 2011-2016, establecer escuelas de concentración para reducir el número de planteles multigrado, y reporta al mes de abril de 2017, un avance del 66.7% (Gobierno del Estado de Sinaloa, 2017). La propuesta fue publicada en el Diario Oficial del Estado mediante el *Decreto que crea las escuelas rurales de concentración en el Estado de Sinaloa* (18 de noviembre de 2015).

La propuesta de reconcentración de escuelas rurales, está en contradicción con la recomendación hecha por la visitadora general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, que solicita intensificar los esfuerzos para que se respeten los derechos de los niños y adolescentes indígenas a una educación de calidad, con pertinencia cultural y respeto a la lengua materna y tradiciones de los pueblos indígenas (La Jornada, 30 de abril de 2017), debido a que, en la práctica, las escuelas concentradoras se han convertido en escuelas de educación general que no incorporan elementos de educación indígena. Como ejemplo de lo anterior, el Municipio de Benito Juárez, que tiene como cabecera municipal a la ciudad de Cancún, concentra la mayor cantidad de población indígena de todo el Estado, la gran mayoría en calidad de inmigrantes de otros municipios, y carece de planteles que puedan dar atención a alumnos provenientes de familias de los pueblos originarios de México.

Si bien la propuesta de concentración de escuelas de zonas rurales ha tenido éxito en otros países, como por ejemplo Portugal, o Estados Unidos, en México las zonas rurales se caracterizan

por una diversidad lingüística y cultural que no existe en dichos países y que es indispensable preservar y fortalecer, como parte de la riqueza cultural de México.

La propuesta es, por decir lo menos, contradictoria con planteamientos pedagógicos expresados en la propuesta educativa vigente. Como ejemplo, se señala que la planeación lingüística en el nuevo modelo educativo “parte del reconocimiento al bilingüismo, el plurilingüismo, la multiculturalidad y las aulas multigrado, para permitir la atención de necesidades específicas de aprendizaje en las lenguas de dominio de los estudiantes, ya sean indígenas, español, Lengua de Señas Mexicana, o una lengua extranjera” (SEP, 2017, p.159).

Si bien la propuesta de concentración (de indios, de pueblos, de escuelas) no es nueva, si es novedosa la estrategia de iniciar en esta ocasión por concentrar la educación, para a partir de ésta, generar las condiciones de desarrollo humano y económico. Favorece la propuesta el hecho de que la mayor parte de la población en México se encuentre ya concentrada en zonas urbanas, como resultado de un modelo económico que propició y generó la migración de las zonas rurales a las urbanas.

El argumento de que la dispersión hace imposible la dotación de servicios educativos de calidad, es idéntico en el fondo al argumento utilizado para la creación de las ciudades rurales de que es la dispersión la que genera las condiciones de pobreza, y similar al argumento de la colonia, en el sentido de que se necesitaba, en aquel entonces, reducir a los nativos de América en núcleos de población que les permitieran mejores condiciones de vida.

La concentración de la matrícula en zonas urbanas, o la dispersión como contraparte, no es, por lo tanto, la causa de las condiciones del buen desempeño o del rezago en que se encuentran dichas escuelas, sino consecuencia de la aplicación de una política educativa que ha concentrado, con un criterio de eficiencia económica en las zonas urbanas a lo largo de las décadas. La concentración de escuelas constituye, por lo tanto, el siguiente paso lógico de una propuesta que está en marcha desde hace tiempo, aunque desde distintos ejes y con distintos nombres.

A lo largo del tiempo los términos fueron cambiando, pues se inició con la conquista y pacificación; posteriormente se habló de reducir a los pueblos, en la modernidad se propuso integrarlos, y en la época contemporánea, con un neoliberalismo más impaciente, se quiere concentrarlos (La Jornada, sin fecha).

Conclusiones

La política de reconcentración de escuelas no debe ser contemplada como una política independiente del conjunto de políticas económicas y territoriales que le dieron origen, sino como parte de un proceso dentro de una economía que tiende a concentrar, con un criterio de eficiencia económica, no sólo servicios como es la educación, sino también a las personas. Bajo esta consideración, la aplicación de una política de reconcentración de escuelas debe tomar en cuenta los efectos a largo plazo de la propuesta y tomar muy en cuenta las visiones de desarrollo de aquellos sobre los que se pretende aplicar dicha política.

Referencias

- Gajardo, M. (1988). *Enseñanza básica en las zonas rurales. Experiencias innovadoras*. Santiago, Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) - Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC).
- Gobierno del Estado de Sinaloa (2017). *Sistema de evaluación y seguimiento de Metas*. Recuperado de <http://sisepsin.sinaloa.gob.mx/VerMeta.aspx?MetaID=2.1.15>
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE, 2015). *Panorama educativo de México 2014. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. Ciudad de México: INEE.
- Instituto de Población y Ciudades Rurales de Chiapas (IPCR) (2016). CRS Santiago El Pinar. Proyecto. Recuperado de www.ciudadesrurales.chiapas.gob.mx/sp_antecedentes.
- IPCR (2012a). Diagnóstico. Recuperado de www.ciudadesrurales.chiapas.gob.mx/diagnostico
- IPCR (2012b). CRS Copainalá. http://www.ciudadesrurales.chiapas.gob.mx/crs_copainala
- IPCR (2011). VRS Emiliano Zapata. Proyecto. Recuperado de www.ciudadesrurales.chiapas.gob.mx/ez_proyecto
- La Jornada (30 de abril de 2017). Llamam a hacer efectivos los derechos de los menores indígenas. Sección: Sociedad y Justicia, editorial de la redacción.
- La Jornada (2010). Ciudades rurales en Chiapas. Adiós a la tierra [versión digital]. Ojarasca, Suplemento mensual de La Jornada, 2010 (163). Recuperado de www.jornada.unam.mx/2010/11/13/oja163-adiostierra.html

OECD (2007). Estudios de Política Rural. México. París, Francia: OECD / Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación / Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A. C.

Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias (1756). Tomo segundo, segunda edición. Madrid, España: Antonio Balbas. Recuperado de cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080044933_C/1080046684_T2/1080046684_MA.PDF

Reyes R. y López L (2011). Ciudades rurales en Chiapas: formas territoriales emergentes. *Argumentos*, 24(66), pp.121-152.

Secretaría de Educación Pública (SEP, 2017a). *Modelo educativo para la educación obligatoria*. Ciudad de México, México: SEP.

SEP (25 de enero de 2017). Comunicado 23. Anuncia Nuño Mayer Plan Escuela al Centro, para quitar carga burocrática a los planteles, y darles mayor autonomía de gestión (comunicado de prensa). SEP. Recuperado de <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-23-anuncia-nuno-mayer-plan-escuela-al-centro-para-quitar-carga-burocratica-a-los-planteles>

SEP (19 de noviembre de 2016a). Comunicado No. 493. Anuncia Nuño Mayer reconcentración de escuelas; 100 mil planteles en comunidades dispersas concentran 14 por ciento de estudiantes. Recuperado de www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/193733/Comunicado_No._493_-_SEP_-_Anuncia_Nun_o_Mayer_reconcentracion_de_escuelas__100_mil_planteles_en_comunidades_dispersas_concentran_14_por_ciento_de_estudiantes.pdf

SEP (2016b). 4to informe de labores 2015-2016. Ciudad de México, México: SEP.

SEP (2016c). Estrategia de inclusión y equidad. Proyecto de concentración de escuelas (archivo digital). SEP.

SEP (s. f.). La escuela al centro. Un nuevo esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica (presentación en formato PDF). SEP.

Téllez, C. (18 de septiembre de 2009). Inauguran ciudad rural sustentable en Chiapas. *La Crónica de Hoy*. Recuperado de www.cronica.com.mx/notas/2009/458261.html