



Revista Mexicana de Investigación Educativa  
ISSN: 1405-6666  
revista@comie.org.mx  
Consejo Mexicano de Investigación Educativa,  
A.C.  
México

Ezpeleta, Justa; Weiss, Eduardo  
Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros: tramas preexistentes y políticas  
innovadoras  
Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 1, núm. 1, enero-juni, 1996  
Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C.  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14000105>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros:  
tramas preexistentes y políticas innovadoras**

*Justa Ezpeleta\* y Eduardo Weiss\**

**Resumen:**

*Se analizan las características centrales de la gestión escolar en zonas rurales de extrema pobreza: las expectativas de escolaridad de las comunidades; la precariedad institucional de las escuelas, caracterizadas por el frecuente cambio de maestros y su ausentismo; y las prácticas de supervisión escolar, orientadas al control burocrático y corporativo. Las políticas innovadoras, en especial el sobresueldo al buen desempeño docente y la reorientación de la función de supervisión, se analizan a la luz de las tramas preexistentes del servicio y se discuten las implicaciones para la reestructuración de la gestión escolar propuesta. Los datos provienen de la evaluación cualitativa de un programa compensatorio –realizada en los estados de Guerrero y Oaxaca– y se basan en la observación de tipo etnográfico de diez casos de escuelas, de comunidades y de zonas de supervisión correspondientes.*

**Abstract:**

*This paper discusses the main aspects of school management in extremely poor rural areas: the schooling expectancies of the communities; the institutional precariousness of the schools depicted by the constant changing of teachers and their absenteeism; and the practice of supervision for bureaucratic and corporative controlling purposes. The innovative policies, particularly the extra pay for a good teaching performance, as well as the reorientation of the function of supervision, are analysed through the lens of the previous schemes. Their implications are taken into consideration in the restructuring of the proposed educational scheme. The data were obtained from a qualitative assessment of a compensatory program made in the states of Guerrero and Oaxaca. The study was based on the ethnographic observation of ten schools from corresponding communities and supervision areas.*

**Introducción**

Desde la conferencia mundial Educación para Todos, de Jomtiem, convocada en 1990 por PNUD, UNESCO, UNICEF y Banco Mundial y, especialmente, con la publicación para América Latina de *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, de CEPAL-UNESCO, los organismos internacionales y los gobiernos de la región insisten en la necesidad de lograr, con equidad, una educación básica de calidad. En México, el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, de 1992, y la Ley General de Educación, de 1993, coinciden con el espíritu de esas propuestas.

Una de las líneas de las nuevas políticas relacionadas con la equidad, se refiere a la implantación

---

\* Profesor-investigador del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN. Correo electrónico: ezpeleta@mvax1.red.cinvestav.mx y eweiss@mvax1.red.cinvestav.mx

de programas compensatorios. Como en otros países de América Latina, desde comienzos de la década, en México se puso en marcha –a partir de ciclo escolar 1991-1992– el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) con una duración prevista para cinco años;<sup>1</sup> es operado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo y se dirige a los cuatro estados con mayores índices de pobreza de la República: Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo y propone, entre sus principales objetivos, apoyar a las escuelas para elevar la calidad de los aprendizajes, reducir la reprobación y la deserción, aumentar las horas efectivas de escolaridad y favorecer las relaciones entre escuela, familia y comunidad (Conafe, 1994).

El Programa incluye 12 componentes, encargados de proveer: 1) material didáctico; 2) libros en lenguas indígenas para el correspondiente subsistema; 3) bibliotecas escolares (la colección *Libros del Rincón* que consta de 150 volúmenes); 4) almacenes regionales de distribución de materiales; 5) capacitación y actualización del magisterio; 6) materiales de apoyo audiovisual; 7) infraestructura y equipamiento de escuelas; 8) fortalecimiento profesional a la supervisión; 9) incentivo económico al buen desempeño docente; 10) mejoramiento del sistema de información y apoyo a la capacidad administrativa a nivel federal y estatal para identificar problemas y facilitar decisiones oportunas; 11) evaluación del aprendizaje, atendiendo al rendimiento de los alumnos, a los procedimientos de evaluación en aula y a la difusión orientadora de los resultados; y 12) evaluación del impacto del Programa (en cuyo marco sucedió la evaluación cualitativa, a cargo del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del CINVESTAV, y que es fuente de éste artículo).<sup>2</sup>

El hecho, novedoso, de que el PARE incluyera algunas dimensiones gestivo-administrativas, a propósito del problema de la calidad, junto a las clásicas de reforzamientos materiales y pedagógicos constituyó una característica especialmente valorada por el DIE para interesarse en su evaluación. En coincidencia con otros estudiosos (Tedesco, 1993; Namo de Mello, 1992), diversas investigaciones del DIE ya destacaban la necesidad de atender, simultáneamente, a esos tres aspectos. El estudio cualitativo abarcó las prácticas de enseñanza y las de gestión institucional.<sup>3</sup> Este artículo aborda algunos aspectos referidos a estas últimas para llamar la atención sobre los problemas de articulación entre las propuestas de las nuevas políticas y las estructuras organizativas preexistentes.

### ***El estudio y su metodología***

La evaluación cualitativa (Ezpeleta, Weiss *et al.* 1994) se llevó a cabo en dos de los estados involucrados –Guerrero y Oaxaca– y se centró en el estudio de las unidades escolares para estimar desde ellas los procesos de implantación y los posibles cambios producidos por el Programa. Su propósito era localizar las tramas y prácticas institucionales y docentes que constituyen las condiciones de recepción del PARE y que podían facilitar u obstaculizar la incorporación de sus componentes.

El estudio recoge las tradiciones teórica y metodológica desarrolladas en el DIE para la investigación de la escuela primaria. En la parte teórica se nutre de la conceptualización sobre las prácticas docente e institucional y sobre didáctica (Ezpeleta 1991, 1992, 1994; Rockwell y Mercado, 1989; Weiss 1987, 1993a, 1993b; Rockwell y Ezpeleta 1983; Block 1987; Candela 1991; Ferreiro y Teberosky 1982; Ferreiro y Rodríguez 1994; Fuenlabrada 1981; Rockwell 1987). En la metodológica, el enfoque etnográfico fue adaptado a las condiciones específicas planteadas por un proyecto de evaluación.

El trabajo de campo se realizó en dos fases: la primera durante el ciclo escolar 1992-1993 y la segunda en el ciclo siguiente. En el primer año se escogieron nueve comunidades, abarcando escuelas con multigrado y completas con un docente por grado, según la distribución que muestra el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
***Escuelas-comunidades en el primer año de estudio***

Modalidad de la enseñanza	Primarias generales			Primarias bilingües			Total
	Oax.	Gro.	Subt.	Oax.	Gro.	Subt.	
Un maestro por grado	1	1	2	0	1	1	3
Multigrado	2	2	4	1	1	2	6
Total primer año	3	3	6	1	2	3	9

En el segundo año se mantuvieron constantes cinco escuelas y se incorporaron otras cuatro; de este modo, entre las dos etapas se cubrieron diez escuelas con multigrado.

Un equipo de dos y tres investigadores se instaló en cada comunidad durante una semana en cada fase del trabajo. La convivencia con los pobladores facilitó los contactos y las observaciones que se llevaron a cabo en escuelas, familias y situaciones comunitarias. Asimismo, se entrevistaron a supervisores, directores, maestros, padres, madres, niños, jóvenes, personas no directamente vinculadas a la escuela y autoridades tradicionales. Se obtuvieron 207 entrevistas grabadas, con un promedio de una hora y media de duración y 76 observaciones, con un promedio de dos horas cada una. Los registros se transcribieron en su totalidad y fueron analizados, por todo el equipo, con técnicas interpretativas.

### ***Las comunidades y sus escuelas***

Las diez comunidades, con escuelas unitarias y bidocentes, tienen entre 150 y 400 habitantes y se ubican en regiones montañosas de difícil acceso; para llegar a ellas es preciso andar entre una y tres horas por caminos reales o senderos, a partir de alguna última terracería. Todas viven de agricultura de temporal y dos agregan el trabajo en el bosque; sin embargo, la producción de sus terrenos erosionados no alcanza para asegurar el alimento de un año, por lo que la migración es necesaria para completar la subsistencia y comprar el fertilizante que hace producir las tierras.

En los últimos veinte años, todas las comunidades gestionaron y consiguieron su escuela. En todas existe un “comisario” o “presidente de la educación”<sup>4</sup> encargado, por los padres, de atender las relaciones con la escuela, a la que apoyan, como obligación “ciudadana”, en todo lo que está a su alcance, especialmente con trabajo. El interés por la educación, que motivó las gestiones para obtener la escuela, se ha revitalizado a medida que la migración temporaria crece en volumen y en franjas de edad. El dominio de la lecto-escritura se percibe como necesario para resolver mejor los desplazamientos a lugares lejanos, circular en las ciudades y aspirar a ocupaciones “menos sacrificadas” que se descubren afuera. Por ello, aunque la pobreza extrema, sumada a las costumbres del campo, requieren del trabajo infantil para la sobrevivencia, la mayoría de los padres respeta la asistencia a clases de los niños y tiene fuertes expectativas sobre su aprendizaje.

No obstante la reiterada alusión de los adultos a sus problemas con los maestros –en ocasiones documentados en cuadernos de la comunidad y en copias de oficios presentados a la supervisión– dan cuenta de sus relaciones tensas con la escuela. El estudio hizo posible distinguir un quiebre pedagógico y políticamente significativo: el interés por la educación, manifestado, de muchas maneras, por los pobladores no es igual a su confianza en la escuela. El análisis mostró que ese quiebre encuentra sustento en las características del servicio escolar que reciben.

El analfabetismo ancestral de estos poblados, abonado por su aislamiento y sus formas de vida, no los constituyen en ambientes alfabetizadores. Esto quiere decir que, a diferencia de otros medios sociales, éste –campesino de extrema pobreza– no incluye los objetos de la escritura entre los

elementos que “naturalmente” lo integran y con los cuales los niños se familiarizan mientras crecen. Esta situación plantea a la escuela un desafío mayor en tanto que configura el único ámbito que puede ofrecer una relación con los objetos y prácticas culturales ligados a la letra escrita. Las escuelas que encontramos no están a la altura de este desafío.

“Los maestros vienen poco”, “faltan mucho” y “cuando vienen no enseñan nada” son expresiones textuales que resumen otras consistentemente formuladas por padres y jóvenes de nueve de diez comunidades. El ausentismo docente que, además de estas fuentes, fue controlado con el registro oficial de su asistencia, los cuadernos y relatos de los niños, la información de los supervisores y de los mismos maestros construye, para los diez casos, un año escolar promedio de 100 días de clase –con un rango que abarca desde 80 días trabajados por algunos, hasta los 150 de unos cuantos, más cumplidos– sobre los 200 del calendario oficial. Este hecho, sumado a la frecuente rotación del personal, conforman lo que llamamos la precariedad institucional de las escuelas. En el plano pedagógico, ambos aspectos, combinados con las prácticas de enseñanza dominantes, perfilan una oferta escolar que, al contrario de lo que el medio requiere, se caracteriza por su debilidad.

Estos rasgos del funcionamiento de las escuelas –reconocibles en la experiencia directa de los pobladores– constituyen, sin embargo, la expresión de estructuras, concepciones y prácticas vigentes en la organización y operación del servicio. Algunas de esas concepciones y prácticas que alimentan la precariedad institucional, reconstruida en la investigación, son la cultura administrativa, tradicionalmente más atenta a las dinámicas de la burocracia que a las necesidades de las escuelas; el tratamiento homogéneo de las escuelas rurales y urbanas, herencia de un momento histórico en que fue pertinente; y la presencia sindical, confundida con las instancias del gobierno escolar.

### ***La precariedad institucional de las escuelas***

En el fenómeno del ausentismo es preciso recordar que el aislamiento y la ausencia de los servicios más elementales en los lugares estudiados, hace de ellos un “destino” laboral que nadie desea y por lo que no es sencillo conseguir personal. Las escuelas no cuentan con habitación para los maestros y la oferta de algún espacio en las casas de los pobladores –techos de cartón, carrizo o paja, pisos de tierra, un solo ambiente para todos– no les atrae, previendo las múltiples dificultades de la convivencia, incluida la habitual escasez de comida. La mayoría opta por vivir en algún poblado próximo donde encuentra mínimas condiciones para instalarse aunque, generalmente, lejos de su familia.

Estas condiciones, más el traslado diario, que incluye una larga caminata, permiten entender la cantidad de “razones personales” que se ponen en juego para faltar a clases; no obstante, éstas no alcanzan para cubrir los 100 días promedio de inasistencias. A la ineficacia de los controles sobre faltas de este tipo, cuya no repercusión salarial permite potenciarlas al máximo, debe agregarse la notable cantidad de “ausencias legítimas” provocadas por la vida institucional o admitidas por la fuerza de la costumbre. Hay 9 y 12 “días económicos” justificados en cada estado para no asistir y que, si bien tienen sus reglas, se usan según criterios personales que son aceptados por directores y supervisores.

Asimismo, una fuente de inasistencia principal la constituyen los llamados de la supervisión a los maestros-directores para dar instrucciones o solicitar información o documentación diversa. Esto es, uno o dos días de desplazamiento, que son sin labores para las escuelas unitarias y sin maestro para tres grados en las bidocentes. Como estos documentos no admiten errores, varios suponen más de un viaje; un cálculo conservador estima la existencia de por lo menos dos llamados por mes para estas rutinas. Ante situaciones especiales, el tiempo en la supervisión puede extenderse: “cuando llegó la forma IAE, nos echamos 15 días en la supervisión. No todos juntos ... fueron saltados” comenta un maestro. Los concursos interescolares, cuya dudosa repercusión pedagógica no es el momento para discutir, implican cerrar la escuela, incluidas las

bidocentes, para trasladarse a otras comunidades con el o los pocos niños participantes, previo otro viaje del maestro para inscribirlos en la supervisión.

Las inasistencias se justifican para realizar afuera algún trámite para la comunidad y para asistir a reuniones sindicales, que siempre suceden en horas de trabajo, y es costumbre ausentarse un día antes del cobro quincenal, que en varios casos requiere de dos días: uno para retirar el cheque y otro “para el banco”; asimismo, no sólo las fiestas del pueblo motivan la suspensión de clases –de tres a cinco días– sino también las de los poblados vecinos. Así, la combinación de “días económicos” con “motivos personales”, a la que puede sumarse alguna festividad, completan, en algunos casos, semanas intermitentes sin clases y, en otros, semanas de trabajo sistemáticas entre martes y jueves, dentro de las que se ubican las faltas.

Con base en el horario oficial de cuatro horas y media, el tiempo de contacto en el aula –semejante al encontrado en medios urbanos por otros estudios (Rockwell y Gálvez, 1982)– oscila entre dos y tres horas diarias. La jornada comienza a las 9:00 o 9:30, porque se espera a que lleguen los niños que viven más lejos y, sólo después, una comisión o todos los alumnos emplean media hora en el aseo del salón; a las 11:00 hay un recreo de una hora; luego se retoma el trabajo, hasta las 13:00, 13:30 o 14:00 horas, según los lugares; en el medio, el o los maestros resuelven asuntos pendientes con algún padre o autoridad local. Las 800 horas de clases, por grado, a que tienen derecho los niños, se transforman en 160 con maestros incumplidos o en 450 con los más cumplidos; horas que corresponden a toda la escuela y no a cada grado. En efecto, el tiempo mencionado de contacto en el aula, que en medios urbanos es para un maestro con un grado, en estos casos es para uno con tres o con seis grados juntos. La organización didáctica dominante en el multigrado no sólo disminuye para cada grado esas horas anuales, sino que provoca prolongados lapsos sin actividad –es decir, sin sentido para los niños– mientras el maestro atiende, por separado, a uno u otro grupo. Los docentes recién ingresados al servicio, con poca experiencia o castigados en lugares como éstos –según los criterios laborales vigentes– no han recibido ninguna capacitación para el manejo del grado múltiple. Este tipo de situaciones cabe en la afirmación de Schmelkes (1994) cuando dice “Lo que está sucediendo es que el sistema educativo en su operación cotidiana, está proporcionando –en términos cuantitativos y cualitativos– insumos diferenciados a los diferentes contextos [sociales]”.

El ausentismo coexiste con la rotación de los maestros. Es sabido que entre ellos hay un escalafón horizontal que consiste en lograr el acceso a “mejores lugares”, ya sea con mejores servicios o más próximos a su residencia familiar (Sandoval, 1986). Los maestros de los lugares estudiados siempre están urgidos por dejarlos. La reglamentación admite que el cambio se solicite cuando se ha acumulado una mínima antigüedad en el sector, en la zona o en la escuela y esto puede hacerse y, más aún, autorizarse a cualquier altura del año; por su parte, los méritos sindicales ayudan a acortar esos plazos. En esta combinación de reglas y urgencias resultan, para las escuelas y los niños, situaciones como la que describe el cuadro 2 (en la única escuela del grupo estudiado que no recibió el incentivo de arraigo).

**Cuadro 2**

***Cambios de maestros en la escuela bidocente de El Sauce***

Grados atendidos	Ciclo escolar 1992-1993				Ciclo escolar 1993-1994*		
	Sept.	Febr.	Mar.	Abr.-Jun.	Sept.	Oct.-Nov.	Dic.-Mar.
1º, 2º, 3º	Luz		Luz	Raúl	Luz		Juan
		Luz				Raúl	
4º, 5º, 6º	Luis		Raúl	Inés	Raúl		Raúl

\* Hasta que terminó el trabajo de campo.

La organización administrativo-laboral admite que los grupos multigrado cambien entre dos y cuatro o cinco veces de maestro en el curso de un año, incluyendo los lapsos sin personal entre la salida de uno y la llegada del reemplazante, que transforman en escuelas unitarias a las bidocentes y a las unitarias en cerradas. Resultan obvios los efectos sobre el aprendizaje de estos modos de funcionamiento institucional, derivados de las políticas de personal vigentes.

### ***El incentivo al buen desempeño docente***

El PARE trató de revertir varias de estas situaciones. El componente 9, inicialmente denominado “arraigo”, apuntaba a disminuir la frecuencia en la rotación de maestros y a propiciar su establecimiento en las comunidades; para ello asignó un significativo sobresueldo –equivalente a una plaza inicial– que hacia el final del Programa debía cubrir al 12% de las escuelas rurales –las más aisladas– en los cuatro estados. El incentivo se asigna a la escuela, según una fórmula novedosa que deposita en la autoridad comunitaria la responsabilidad de vigilar la asistencia del docente y sólo puede hacerse efectivo contando con ese aval y el del supervisor. El maestro firma un contrato adicional comprometiéndose a permanecer dos años en ese destino y a reforzar su apoyo a la comunidad.

A los dos años de puesto en marcha, el incentivo demostró su eficacia para controlar la permanencia. Los maestros no solicitaron cambios en ninguna de las nueve escuelas que lo recibieron. Pero en una de ellas el docente “fue corrido por la comunidad por faltista”. Este caso mostró, en su expresión extrema, la debilidad de la medida, tal como se implementó inicialmente, con relación al problema del ausentismo. Las faltas por las causas mencionadas continuaron y, en algunos casos, se incrementaron con la nueva obligación contractual de apoyar a la comunidad, siempre entendida como gestiones fuera de ella. Advertido el problema, al cabo del primer año se establecieron descuentos en el sobresueldo para un mínimo de faltas mensuales admitidas, que una vez sobrepasadas, se pierde el derecho a cobrarlo. Lo curioso de este ajuste es que, en tanto el incentivo es manejado por el PARE, el control de las inasistencias sólo afecta al sobresueldo y sigue sin afectar al salario. En el PAREB, la ampliación del PARE a otros diez estados, se corrigió el contrato adicional indicando la obligación de reforzar la enseñanza en el tiempo extra pagado, en lugar del trabajo para la comunidad (recreación, fuera de contexto, de las épocas heroicas de la educación rural).

La información a las comunidades sobre sus nuevas obligaciones en cuanto al incentivo fue encomendada por los supervisores a los maestros, quienes la transmitieron con mayor o menor ambigüedad, según sus respectivas idiosincrasias con relación al trabajo. En este nexo que legitimaría la vigilancia local sobre el servicio –siempre presente en su expresión informal– que pueden ejercer los pobladores (los únicos que pueden hacerlo dado el aislamiento), el Programa encontró los límites de las tradiciones corporativa y administrativa. Al cabo de dos años la situación en las nueve escuelas era la siguiente.

Dos mostraban buena asistencia (tres faltas mensuales en promedio por cada maestro): una, bidocente, ya tenía esa característica antes de iniciarse el Programa; pertenece a una comunidad evangelista muy organizada, con capacidad de control sobre la escuela y de gestión frente a la supervisión; en la otra, unitaria, fue el supervisor quien exigió una estricta asistencia como condición para acceder al sobresueldo y la comunidad fue informada en asamblea sobre las características y el sentido de la medida, así como de sus obligaciones. Entre las siete restantes, hay tres con marcado ausentismo (seis faltas mensuales promedio), donde los pobladores, a pesar de haber sido parcialmente informados sobre el incentivo, han acrecentado los pedidos de justificación formal cuando los maestros faltan. En las cuatro restantes –donde persiste una inasistencia de ocho a doce días mensuales– las organizaciones locales son débiles y, aunque firman la constancia de asistencia, no manejan información sobre el incentivo ni tienen relaciones con la supervisión.

En cuanto al tiempo de trabajo en el aula, que incide en los periodos de exposición a situaciones de aprendizaje que no ofrece la comunidad, no se observaron modificaciones en la duración de la

jornada diaria. En cambio, en algunos de los maestros que asistieron al curso sobre manejo del multigrado, ofrecido por el componente de capacitación, se advirtieron indicios positivos en la organización interna del trabajo tendientes a salvar los tiempos sin actividad en el aula. Aunque el curso no llegó a todos, fue altamente valorado por quienes lo tomaron; además, era la primera vez en la historia de su formación que la compleja situación del grado múltiple se reconoció como problemática susceptible de reflexión, de tratamiento específico y de generación de estrategias.

### ***El PARE, la supervisión y sus prácticas***

La investigación prestó atención especial a la supervisión no sólo porque el Programa se propuso modificarla sino porque, al mismo tiempo, ésta constituye una pieza clave en la canalización y posible integración de los demás componentes.

Por su parte, el análisis de la información de campo le agregó a la supervisión un significado especial. La figura del director-encargado, cabeza de estas escuelas por tradición y recurso administrativo, en la práctica sólo avala su carácter de representante ante la administración y ante los pobladores; frente a los maestros, por las características del cargo, carece de autoridad formal y técnica. Este fue el caso de todas las escuelas bidocentes y completas estudiadas. En tales circunstancias la supervisión, además de mando jerárquico inmediato superior tiene, en el plano de la propia escuela, amplias posibilidades de influencia que le abre ese vacío de autoridad. Por razones distintas, esta situación es igualmente válida para las unitarias, como se constató, por ejemplo, en una que recibe incentivo: “Por indicación del supervisor”, el maestro desdobló su grupo para atender a los grados bajos por la mañana y a los altos por la tarde, estrategia posible dada la doble plaza que recibe.

El PARE se propuso acentuar la función de asesoría pedagógica de los supervisores, para ello les ofreció un curso sobre las nuevas políticas y las necesidades de su cargo y les dio acceso a los de capacitación docente para que, junto con los maestros, se impusieran las orientaciones didácticas que tratan de impulsarse. Ambas acciones, inusuales, se estimaron útiles por sus destinatarios “para estar informados”. Otras medidas completaron la estrategia: la dotación de un vehículo a cada jefatura de sector, a fin de que esté disponible para las necesidades de las zonas escolares; el acondicionamiento o construcción y equipamiento de sus oficinas; y un estímulo económico periódico, condicionado a que visiten tres veces en el año a cada uno de sus establecimientos; esta condición, la única exigencia en el paquete de medidas, responde al supuesto de que las visitas posibilitan contactos de refuerzo profesional para los maestros.

Algunos supervisores, motivados así para llegar a las escuelas, han terminado de conocer sus zonas, a menudo muy amplias y dispersas; pero no debe olvidarse que las necesidades del cargo admiten, desde hace mucho tiempo, que pueda ejercerse plenamente sin visitar a las escuelas. Su carga de trabajo, que no es poca, puede resolverse a través del contacto con el director que, para tal efecto, es convocado cuantas veces sea necesario a la sede de la supervisión (al margen de que cada llamado suponga uno o dos días sin clases). La configuración objetiva de sus funciones, es decir, las que son objeto de control, no incluyen la atención a los problemas profesionales de la práctica docente.

La ahora más frecuente visita del supervisor –que a efectos de su incentivo requiere la firma de la autoridad comunitaria– parece útil para enfrentarlos directamente a las condiciones singulares de cada uno de sus establecimientos y, en ocasiones, para mantener contactos más fluidos con los maestros y aun con las comunidades; para éstas, recibir a un funcionario de este nivel tiene efectos importantes: implica un reconocimiento “oficial” a su poblado –que siempre desean y sucede poco– y, al mismo tiempo, parece fortalecer sus relaciones con la escuela.

Para directores y maestros, en cambio, la visita sigue reforzando los núcleos tradicionales de control, aquéllos que refuerzan las viejas prioridades de interés para la autoridad inmediata: tener al día las listas de asistencia de maestros y alumnos, los avances programáticos, el inventario de los bienes escolares y, cuando corresponda, las cuentas de los ingresos locales.



Parte de este antiguo ritual, que se ejecuta “sólo cuando queda tiempo”, es “pasar” por el o los salones. Consiste en que el supervisor pide el avance programático de cada uno de los seis grados (registro imposible, según los maestros, dadas las características de la organización del multigrado) para enterarse de los temas del día y con base en ellos formular preguntas o ejercicios a los niños de uno o dos grados. Con ese acto, haciéndolo objeto de un doble control –que lo asentado en el avance sea lo que se está trabajando y que esto se aproxime a lo que correspondería según el plan anual por cubrir–, el supervisor pareciera cumplir el único objetivo de afirmar su autoridad jerárquica frente al maestro, puesto que allí se agota la visita, sin que las prácticas establecidas incluyan la discusión de problemas, alternativas o consultas sobre el quehacer de la enseñanza. Este “paso por el salón”, con esas características, es el único rasgo identificable en las prácticas, de lo que podría asimilarse a una desdibujada dimensión pedagógica de la función supervisiva. Aunque el PARE generó tres guías para otorgar diferentes sentidos a cada una de las visitas, el sustrato inmodificado del cargo y los modos de ejercerlo, las convirtió en formas a llenar (“a palomear”) desvirtuando su carácter orientador para la acción.

Las prácticas indican que la función se estructura alrededor de dos núcleos: uno remite a las necesidades de la operación del nivel, principalmente, las estadísticas, los documentos para el control escolar, la transmisión de disposiciones y su control; en este plano, la habitual respuesta diligente sugiere la existencia y el reconocimiento de una línea de autoridad con interés técnico que impone sus lógicas a la supervisión. El otro núcleo se refiere al manejo del personal, pero en este caso, el interés técnico de la administración –al que la supervisión representaría– se diluye notablemente para dar paso al interés sindical como instancia que hegemoniza las reglas.

Todo lo que atañe al manejo de personal es resuelto por la supervisión, en acuerdo y en paridad de condiciones con la delegación sindical. La histórica imbricación SEP-SNTE (Street, 1983; Sandoval, 1986; Weiss, 1987; Loyo, 1992), con clara expresión en los mandos medios y bajos de la administración directamente relacionados con las escuelas, mostró igualmente su presencia en el análisis de su funcionamiento local así como en la oferta de enseñanza que resulta para los sectores más marginados. Los supervisores, que deben su acceso al cargo al aval del sindicato y continúan con su pertenencia activa gracias a él, difícilmente pueden oponer resistencia o diferenciarse de la singular perspectiva sindical sobre “los derechos de los maestros” y su defensa, incluyendo la de los irresponsables. Este poderoso respaldo corporativo, tributario de prácticas clientelistas y ajeno a cualquier criterio profesional, es fuente de las seguridades que amparan el ausentismo en las escuelas rurales estudiadas.

Los supervisores con los que trabajamos están preocupados por el problema porque conocen su dimensión. Los menos, manifiestan que no pueden hacer nada, los más presionan a los maestros para que no falten y aun los amenazan con las sanciones que podrían corresponderles. Sin embargo, ante los numerosos casos en que era pertinente la aplicación del Acta de Abandono de empleo (a los cuatro días consecutivos de ausencia injustificada), cuyo primer paso corresponde a la escuela, fue claro que se evitó al máximo aplicarla. Si ésta se concreta –en el primer año se dieron tres casos en las escuelas de un maestro por grado estudiadas–, se sabe que el sindicato pondrá en marcha todos sus recursos para impedir que el trámite llegue a la instancia definitiva<sup>5</sup> y la situación podrá resolverse con un traslado del docente cuestionado a otra escuela o a otra zona, por acuerdo entre las partes sindical y “oficial”, como dicen los maestros. Sólo después de la tercer Acta de Abandono, esto es, del incumplimiento reiterado en tres destinos, el sindicato abandona la defensa activa de los “faltistas”, sugiriendo la conveniencia de gestionar “a tiempo” la “renuncia o el permiso ilimitado, que permiten volver” al servicio.

La supervisión tiene una limitación similar en las decisiones sobre los cambios de destino solicitados por los maestros. El procedimiento para tomar estas decisiones muestra un sentido más evidente para la organización laboral que para la administración. Los cambios no se deciden a medida que se presentan individualmente sino “en paquete”, en reuniones periódicas de la Delegación con el supervisor; éste aporta los datos necesarios de antigüedad y puntaje –sin ninguna consideración sobre el cumplimiento en el trabajo– que se confrontan con la estimación sindical –a veces expresada en un puntaje propio– de los “derechos” del candidato, sustentados en

los méritos ante la organización y cuyo volumen puede incidir en el acortamiento de los plazos mínimos de estancia en un lugar (que en los casos estudiados pudieron reducirse a quince días y un mes). La confrontación de los “huecos” de la zona, geográficamente jerarquizados, con el orden de méritos resultante define los desplazamientos que se autorizan a cualquier altura del año. En este celoso cuidado de los derechos laborales puede suceder que escuelas bidocentes se transformen temporalmente en unitarias, como lo muestra el cuadro 2, que alguna unitaria se cierre o que otra similar siga cerrada porque a su personal “ya le toca ir a mejores lugares”. Es decir que la defensa del derecho a la educación y de las necesidades técnicas del servicio, en manos del supervisor, declinan su prioridad ante el interés corporativo.

Las características de la trama encontrada hacen pensar que para cambiar la supervisión, no parece suficiente con destacar en el discurso la importancia de su dimensión pedagógica ni aun con agregar un incentivo económico sin variar otras condiciones. Otorgar realidad a la propuesta supondría cambiar *el contenido del trabajo*, centralmente administrativo, que define a la función y, con ello, parece insoslayable revisar la composición técnico-política del cargo o restaurar mínimamente el equilibrio perdido en la doble pertenencia de sus ejecutores. Las jerarquías de las que depende la supervisión no han modificado ese contenido ni sus exigencias, en función de las que se evalúa el trabajo de estos funcionarios. El PARE, programa paralelo a las estructuras existentes, no tiene atribuciones para hacerlo, por lo que la inclusión de la dimensión pedagógica en las funciones habituales que promueve queda objetivamente librada al interés personal de cada supervisor. Dos, de los 13 observados dieron muestras de incorporar algunos criterios de ese tipo en las orientaciones y directivas a sus docentes.

### ***Desafíos abiertos***

La evaluación del PARE, que incluyó el análisis de otros elementos institucionales y de las prácticas docentes, permitió estimar la pertinencia y la utilidad inmediata o potencial de la mayoría de los componentes que, al momento del estudio, tenían alguna manifestación directa en el nivel de la escuela. Si bien observamos algunos problemas de articulación interna entre ellos, su posible ajuste no hace prever mayores obstáculos para fortalecer, en sí misma, la oferta del Programa.

En cambio, la articulación del PARE con las estructuras organizativas y los estilos de gestión preexistentes, reclama toda una línea de decisiones o políticas específicas. Si este trabajo se ha centrado precisamente en esta ausencia de articulación es porque esas estructuras organizativas y sus estilos de gestión constituyen condiciones de operación no sólo posibles en los casos estudiados, sino en el conjunto del nivel. Su efecto diferenciado según los contextos sociales no niega esa base común que en toda su debilidad técnica muestran las escuelas más aisladas. Son otros factores, provenientes de la administración y de la población atendida, los que en otros medios sociales permiten un servicio más estructurado que el de estas escuelas. Entre los primeros, cabe mencionar los criterios de selección y asignación de personal que conducen a concentrar la mayor experiencia docente en los grupos sociales más escolarizados y, consecuentemente, la menor experiencia en los grupos de extrema pobreza. Entre los segundos, la capacidad diferenciada de vigilancia pedagógica y de presión social y política de los padres, aporta un elemento regulador a la gama de diferentes respuestas institucionales posibles (Ezpeleta, 1990 y 1992).

La evaluación cualitativa permitió identificar la resistencia que encuentran las nuevas políticas en una estructura conformada para servir a otros objetivos. La organización vigente es la respuesta al viejo imperativo histórico de garantizar la expansión del nivel y, difícilmente, los parámetros que la estructuran son los adecuados para apuntar al logro de mayor calidad, eje de las políticas actuales.

Aunque aquí no pueda desarrollarse la disyuntiva “asesoría pedagógica” –resabio de aquel viejo imperativo– o “gestión de la calidad” –que atiende a las condiciones institucionales en función de la enseñanza– es un ejemplo de ese conflicto en lo que atañe a la supervisión. La indiferenciación pedagógica y administrativa entre escuelas rurales y urbanas es otro ejemplo de la persistencia de una matriz que, en tanto no orientada por la calidad, no necesitó contar con la identidad de los

establecimientos, criterio indispensable para la reforma en marcha. En síntesis, en el plano de la *concepción técnica del servicio*, esa frontera conflictiva entre dos modelos, que el estudio del PARE descubre, constituye uno de los principales desafíos pendientes.

Por su parte, la sindicalización de los mandos administrativos directamente ligados a la escuela, con indudable repercusión en la dimensión técnica, ubica la otra cara del problema en una dimensión *política*. Un ejemplo son las condiciones de vida que el trabajo impone a los maestros en comunidades como las estudiadas que, junto a la necesidad de consolidar a las escuelas como único espacio alfabetizador, justifican plenamente la implantación del incentivo económico establecido por el PARE. Como vimos, las prácticas establecidas obstaculizan notablemente el efecto de esta medida. La apelación a otros canales, como la radio, para informar a las comunidades sobre la naturaleza del incentivo, sus derechos a la educación y el tipo de control que pueden ejercer, es un ejemplo de los caminos por explorar no exento de decisiones políticas. En este sentido, una revisión de las políticas de personal que –depurando las deformaciones encontradas– respete los derechos laborales y recupere las prioridades técnicas del servicio parece indisociable de la orientación hacia la calidad y la equidad.

### **Notas**

- <sup>1</sup> Aunque después de ese periodo debía ser asumido por los gobiernos estatales, actualmente se negocia su continuación; su costo es de 352 millones de dólares: 250 provienen de un préstamo del Banco Mundial y 102 del gobierno federal. A la vez, se conformó un préstamo para ampliar el programa a diez estados más con el nombre de Programa para Abatir el Rezago de la Educación Básica (PAREB), que ya está operando; igualmente se ha concretado otro préstamo del BID para un tercer programa intersectorial que incluye educación, salud y alimentación.
- <sup>2</sup> Esta evaluación cualitativa fue complementaria de otra, cuantitativa, que estuvo a cargo del Centro de Estudios Educativos. Con esta división de responsabilidades ambas instituciones se presentaron conjuntamente al concurso de proyectos convocado por Conafe.
- <sup>3</sup> E. Weiss coordinó el análisis de las primeras y J. Ezpeleta el de las segundas.
- <sup>4</sup> Las palabras entrecomilladas en el texto son siempre expresiones usuales y/o textuales de los informantes
- <sup>5</sup> Los tres casos mencionados dan cuenta de los criterios para aplicar el Acta de Abandono: se resolvieron a los 50 días de comenzadas las clases y los sancionados habían acumulado en ese periodo 26, 30 y 45 faltas cada uno.

### **Bibliografía**

Block, David (1987). *Estudio didáctico de la enseñanza y el aprendizaje de la noción de fracción en la escuela primaria*, Serie Tesis, México: DIE.

Candela, Antonia (1991). "Argumentación y conocimiento científico escolar". *Infancia y aprendizaje*, núm. 55, pp. 13-28.

CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.

Consejo Nacional de Fomento Educativo: (1994). *Memoria de gestión del periodo comprendido entre diciembre de 1988 y agosto de 1994*. México: Conafe.

Ezpeleta, Justa y Alfredo Furlán (comps.) (1992). *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago de Chile: UNESCO.

Ezpeleta, Justa y Eduardo Weiss (coords.), Enrique Bernal, Mónica Díaz, Teresa Espinosa, Gabriela Soria, Gabriela Czarny (1994). *Programa para Abatir el Rezago Educativo Evaluación*

*Cualitativa del Impacto. Informe Final.* México: DIE.

Ezpeleta, Justa (1991). *Escuelas y maestros. Condiciones del trabajo docente en la Argentina.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina-UNESCO.

Ezpeleta, Justa (1992). "Problemas y teoría a propósito de la gestión pedagógica", en *La gestión pedagógica de la escuela*, Santiago de Chile: UNESCO.

Ezpeleta, Justa (1994). "Sobre las funciones del consejo técnico: eficacia pedagógica y estructura de poder en la escuela primaria". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, núm. 4. vol. 20.

Ferreiro, Emilia, Beatriz Rodríguez (1994). *Las condiciones de alfabetización en el medio rural.* México: CINVESTAV-Kellogg Foundation.

Ferreiro, Emilia, Teberosky (1982). *Literacy Before Schooling.* Exeter (New Hampshire) and London, Heinemann.

Fuenlabrada, Irma (1981). *Sistema de numeración, suma y resta en la escuela primaria*, Serie Tesis, México: DIE.

Loyo, Aurora (1992). "De las virtudes y vicios de las formas corporativas de intermediación: el caso de los maestros", en Matilde Luna, Ricardo Pozas (coords.) *Relaciones corporativas en un periodo de transición.* México: UNAM-IIS, pp. 245-260.

Namo de Mello, Guiomar y Da Silva, R.N. (1992). "La gestión de las escuelas en las nuevas perspectivas de las políticas educativas", en: Ezpeleta, J. y Furlán, A. (comps.), *La gestión pedagógica de la escuela*, Santiago de Chile: UNESCO-OREALC, pp. 44-63.

Rockwell, Elsie (1987). *Reflexiones sobre el proceso etnográfico.* Documento DIE, México: DIE-CINVESTAV.

Rockwell, Elsie y Grecia Gálvez (1982). "Formas de transmisión del conocimiento científico: un análisis cualitativo" *Revista de Educación*, núm. 42, México: Consejo Nacional Técnico de la Educación.

Rockwell, Elsie y Justa Ezpeleta (1983). La escuela: relato de un proceso de construcción teórico: *Revista Colombiana de Educación*: 12, pp. 33-50, Bogotá.

Rockwell, Elsie y Ruth Mercado (1989). *La escuela, lugar del trabajo docente.* Cuadernos de educación del DIE, México: DIE-CINVESTAV.

Sandoval, Etelvina, (1986). *Los maestros y su sindicato. México: relaciones y procesos cotidianos.* Serie Tesis, México: DIE-CINVESTAV.

Schmelkes, Sylvia (1994). "La desigualdad en la calidad de la educación primaria", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 1 y 2, pp. 13-38.

Street, Susan (1983). "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la SEP de México", *Estudios Sociológicos*, núm. 2, vol. 1, pp. 239-262.

Tedesco, Juan Carlos (1983). "Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina", en: *Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción.* Santiago de Chile: UNESCO/IDRC, pp. 13-36.

Weiss, Eduardo (1987). "La articulación de formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: el caso de la educación pública en México", *Estudios Sociológicos*, núm. 14, vol. 5, pp. 249-282.

Weiss, Eduardo (1993a). "Necesidades básicas de aprendizaje y currículo" en: *Necesidades Básicas de Aprendizaje.* Santiago de Chile: UNESCO/IDRC.

Weiss, Eduardo (1993b). "Reflexiones sobre etnografía y didáctica", en: *Investigación educativa. Simposium Logros y Retos frente al año 2000.* Puebla: Universidad Iberoamericana.