



Biblioteca Digital

Organización  
de Estados  
Iberoamericanos

para la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura

**Revista Iberoamericana de Educación**

Número 15

Septiembre - Diciembre 1997

Monográfico: **Micropolítica en la Escuela**

**Datos Artículo**

Título: «Algunos desafíos para la gestión de las escuelas multigrado»

Autor: Justa Ezpeleta

---

## Algunos desafíos para la gestión de las escuelas multigrado<sup>1</sup>

Justa Ezpeleta (\*)

---

*Incorporar una nueva gestión a las escuelas primarias supone, al mismo tiempo, introducir la propia noción de gestión en un sistema educativo y en una forma de pensarlo tradicionalmente constituidos por las lógicas de su administración. Vale la pena recordar que, de todas las regulaciones vigentes sobre ellas, incluidas las pedagógicas, las que se materializan como controles explícitos son aquellas que responden a la necesidad administrativa.*

---

101

### 1. Introducción

Atendiendo a sus rasgos más formales, generales y sobre todo comunes, presumiblemente funcionales a esa lógica, el control ejercido sobre las escuelas las condujo a forzar su constitución múltiple y diversa. Con el transcurso del tiempo y el crecimiento de la burocratización, ajustarse a esos parámetros de homogeneidad implicó para ellas debilitar el sentido sustantivo de su trabajo, desalentar la iniciativa pedagógica, y, a menudo, refugiarse en la simulación. La reforma en curso cuestiona, de hecho, el imperio de ese enfoque, enfoque que, a la vez, es indisociable de la crisis de calidad que inspira a la reforma.

Cuando la calidad del servicio que se ofrece adquiere mayor relevancia política que su expansión, lo que se está enunciando e implicando es un desplazamiento de eje en la visión del sistema educativo. Si el logro de la calidad conduce a atender al manejo de las instituciones de enseñanza,

---

(\*) Justa Ezpeleta es Profesora-Investigadora Titular en el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados de México.

se trataría de *construir* criterios para dar contenido a las necesidades y atributos de un *nuevo objeto* de la preocupación política: *regular y administrar instituciones y condiciones de enseñanza*. Ello abre un horizonte distinto al de *regular y administrar la prestación del servicio educativo* (aunque la costumbre haya podido confundirlo con regulación, también de la enseñanza), para lo cual el enfoque administrativo pudo haber sido adecuado. Junto a la construcción mencionada de criterios orientados hacia la calidad, el desafío paralelo, y tal vez mayor, pareciera situarse en la redefinición del papel y de los criterios administrativos, sin olvidar que éstos llevan la ventaja de ser los únicos vigentes, y, a la vez, de dar cuenta de un sector de la realidad del sistema que no ha dejado de tener interés, a pesar del nuevo enfoque. Mientras se estudia su pertinencia —también hoy discutible— para informar sobre la *prestación* y los alcances del servicio, habrá que avanzar en la localización y en las decisiones sobre sus engarces parciales y sus incompatibilidades con los nuevos parámetros para fortalecer la enseñanza.

Los poderes sectoriales de la burocracia, asentados en las tradicionales estructuras administrativas, suelen perfilar panoramas confusos. A veces parecieran pensar que esas estructuras, con sus antiguas pautas, pueden ser «mejoradas» agregándoles, aquí y allá, elementos de la nueva perspectiva, dejando de lado que su origen en «otro objeto» les hace muy débilmente articulables. Otras veces la noción de gestión se interpreta como el trasplante de saberes propios del orden de la economía para sólo potenciar la perspectiva administrativa, o bien para pensar al sistema y sus escuelas como réplicas de la empresa.

A la vez, en la actual transición pareciera inevitable la introducción puntual, aquí y allá, de innovaciones que responden a la búsqueda de la calidad. Sin embargo, su efecto transformador para el futuro podría esperarse si, por un lado, esas piezas que comienzan a colocarse implican acumulación para ir constituyendo el nuevo eje articulador del sistema y, por otro, si paralelamente se van desarticulando los viejos mecanismos de operación que coadyuvaron al debilitamiento del sentido sustantivo de las instituciones educativas.

Si la gestión puede entenderse como el conjunto de estrategias para acercar las formas de operación institucional del servicio educativo a la finalidad específica de la escuela —ofrecer enseñanza y provocar aprendizajes—, se estaría revitalizando la centralidad de la enseñanza en su movimiento institucional, del mismo modo que se estaría introduciendo la aceptación del dinamismo y la diversidad que caracterizan a los establecimientos escolares. En tanto estas dimensiones carecían de interés para las regulaciones tradicionales y vigentes en las escuelas primarias en

general, y en particular para las que trabajan con multigrado, esta reflexión intentará perfilar algunos núcleos de problemas significativos para las nuevas orientaciones de las políticas.

La comparación de dos modalidades existentes en el propio sistema educativo mexicano ofrece la posibilidad de hacerlo, con base en la información que ofrecen dos estudios cualitativos<sup>2</sup> de corte etnográfico, realizados en el Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV<sup>3</sup>.

El Programa de Cursos Comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y las escuelas con uno o dos maestros pertenecientes al sistema general de educación primaria, trabajando ambos con multigrado, son los servicios con los que oficialmente se atiende a la demanda educativa de las comunidades rurales pequeñas, generalmente aisladas, con población dispersa, y mayoritariamente caracterizadas por bajos niveles socioeconómicos<sup>4</sup>.

Los cursos comunitarios, creados en 1973, constituyen un pequeño subsistema —paralelo al de las escuelas—, que sirve a los caseríos rurales cuya escasa población infantil no alcanza las cifras mínimas establecidas para implantar una escuela unitaria. No son atendidos por maestros sino por «instructores comunitarios», jóvenes con estudios completos de secundaria —y más recientemente también con estudios de bachillerato—, reclutados por concurso. Una vez aceptados, son sometidos a una capacitación intensiva y extensiva cuyas características, al igual que las condiciones que los vinculan al Conafe, se mencionarán más adelante. Las escuelas, cuya cobertura es incomparablemente mayor, están a cargo de maestros titulados.

Si bien la pertenencia a estructuras con complejidad y alcances tan distintos como el Conafe y las Secretarías de Educación de los estados pudiera alertar contra la comparabilidad político-administrativa entre ambas modalidades, debe señalarse que las dos comparten el objetivo de ofrecer el mismo programa de educación primaria y son objeto del mismo reconocimiento oficial que certifica esos estudios. No fue preocupación de nuestro trabajo analizar, en sí mismas, las estructuras técnico-administrativas. Nos propusimos, en cambio, localizar los criterios de gestión involucrados en las prácticas institucionales que sostienen la enseñanza en las unidades donde ésta sucede. Nuestra investigación se centró en los sujetos docentes, instructores y maestros, *en sus aulas* y *en sus centros educativos* que apenas rebasan a los salones. Desde allí, mientras asumían la tarea de dar clases simultáneamente a todos los grados, interesó reconstruir las tramas de relaciones —que incluyen necesidades,

exigencias y apoyos— que los vinculan a sus respectivas estructuras técnico-administrativas.

Ciertas características de los cursos comunitarios sirven de base sólo para perfilar áreas que necesitan atención en las escuelas primarias multigrado. Siendo éstas el objeto principal de nuestra reflexión, atenderemos al «modelo» de los cursos, sin detenernos en las características de su operación. La elección de los cursos comunitarios como referencia, encuentra sentido porque es un modelo existente cuya posibilidad de trabajo está probada. Sin embargo, hay una segunda razón, la de más peso, para mirar a las escuelas desde los cursos comunitarios. Algunos estudios comparativos sobre los resultados de aprendizaje en ambas instancias (Suárez y Rockwell, 1978; Ferreiro y Rodríguez, 1994) indican que, dentro de rangos no muy elevados de logro, los niños provenientes de cursos comunitarios alcanzan resultados levemente superiores a los producidos por niños de las primarias multigrado. Esta información sustentó la sospecha de que tales resultados involucran algo más que las diferencias de tamaño entre las respectivas dependencias, e indujo a presumir que la resolución organizativa de los cursos comunitarios podría contribuir a explicar aquellos resultados. En otros términos, presumimos que, con relación a las escuelas, los criterios del Conafe para operar sus centros estarían otorgando a la enseñanza una mayor centralidad en el conjunto de su movimiento institucional.

Entre las dimensiones identificadas destacaremos tres por considerarlas especialmente significativas. Se tratará, en primer término, de la especificidad institucional que supone el trabajo con multigrado; luego se revisarán las características del acceso a la docencia rural para, finalmente, considerar las políticas de atención o refuerzo a la enseñanza en las dos modalidades.

## 2. La especificidad institucional del multigrado

Los cursos comunitarios están concebidos y estructurados para el trabajo con el grado múltiple. Entre los centros educativos destaca el reconocimiento a este hecho, que, siendo obvio para el interés pedagógico, nunca lo fue para la organización del sistema escolar: que el núcleo de la actividad institucional es la enseñanza, y, simultáneamente, que el trabajo con pocos niños con distintos niveles de avance, requiere una resolución organizativa diferenciada respecto del modelo de un maestro por grado, con grupos relativamente homogéneos.

La existencia desde 1975 de un Modelo Pedagógico para organizar la enseñanza, tres años después de su creación, reforzó esa identidad en su aspecto más sustantivo. Este modelo se plasma en un manual — Dialogar y Descubrir—, acompañado de un juego de fichas, que guía al instructor para organizar y conducir los aprendizajes. Se presenta allí una organización de los contenidos curriculares en tres niveles, donde cada nivel articula el trabajo simultáneo con dos grados, mientras sugiere alternativas para el manejo conjunto de los tres niveles. Por su parte, los niños disponen del juego del Libro de Texto Gratuito<sup>5</sup>, al que se remite el desarrollo de las lecciones de Dialogar y Descubrir.

Por su parte, las escuelas multigrado son producto de otra circunstancia histórica y de una definición de otro tipo. Para una administración que a partir de la postrevolución se propuso la expansión del nivel primario, el problema consistía en asegurar la existencia del servicio escolar, sin que por entonces su calidad fuera objeto de preocupación.

Como en otros países de la región, esta fue la manera de responder a las particularidades de la demanda rural, sin atender a la naturaleza de la acción pedagógica que ella requería. La estructura conocida y disponible de escuela, nacida para medios urbanos, se consideró pertinente para ser aplicada al medio rural con escasa y heterogénea población infantil. El multigrado, más que respuesta y estrategia pedagógica, en este caso fue el resultado de una operación administrativa que, para brindar el servicio, encontró la solución de reducir el personal en concordancia con la cantidad de alumnos. La enseñanza, los contenidos curriculares y las obligaciones administrativas quedaron sometidos a las regulaciones propias de otra realidad escolar, la urbana, con un maestro por grado.

Definidas así las dos modalidades, la observación en campo indica que, si bien el dominio de los contenidos curriculares presenta en ocasiones algún grado de dificultad mayor para los instructores que para los maestros, en la organización y manejo (institucionalmente previstos) de las situaciones de enseñanza y de aprendizaje, la dificultad parece mayor para éstos que para los instructores.

Lo mismo que sus colegas de las escuelas completas, los maestros de las escuelas multigrado trabajan con el plan de estudios y los programas para cada uno de los seis grados de la escuela primaria y con los juegos de cuatro libros para el maestro, que, en cada grado, acompañan a los cuatro libros del alumno. Con esos materiales ellos necesitan resolver, de forma individual, una serie de operaciones técnicas que el modelo pedagógico de Dialogar y Descubrir resuelve para los jóvenes instructores. Al menos idealmente, se espera que cada maestro decida, en primer lugar,

sobre la necesaria *selección de contenidos* —puesto que es imposible pensar en cubrir el curriculum completo para cada grado—; en segundo lugar, sobre *la articulación temática* de esos contenidos, necesaria para facilitar, en tercer término, *la articulación didáctica*, que permitiría coordinar las actividades de todos los grados.

Esta «natural» exigencia profesional, derivada del desconocimiento de las exigencias pedagógicas del multigrado, se relaciona con otro importante criterio implícito en la administración escolar, referido a su confianza en la preparación profesional de los docentes, la cual les permitiría resolver tales operaciones. El criterio administrativo como eje de las políticas pudo obviar no sólo la reconocida pobreza de esa formación, sino también el hecho de que ella no incluye la preparación para el multigrado, ni siquiera en los planes de estudio de las escuelas normales rurales. De ahí que las competencias necesarias, supuestamente provenientes de la certificación, hayan dado muestras de no constituir una garantía para la conducción exitosa de la enseñanza en el tipo de escuelas estudiadas y aún en el más amplio horizonte de las escuelas rurales.

En la observación del trabajo en los salones no es difícil advertir las distintas concepciones de organización de la enseñanza subyacentes en el curriculum de cada modalidad, las cuales, a la vez, corresponden a los distintos modelos aprendidos para resolver su desarrollo. Formados en la representación de su trabajo para el manejo de un solo grado, los maestros en la situación de multigrado parecen tendencialmente más inclinados a percibir los grados por separado, mientras libran una ardua batalla, pocas veces exitosa, por coordinar las actividades del conjunto. Por su parte, los instructores, capacitados específicamente para organizar el multigrado y disponiendo de una propuesta curricular que también lo sustenta, tienden con naturalidad a organizar a los niños por niveles que agrupan a dos grados, mientras libran su batalla por la diferenciación interna de contenidos y actividades dentro de esos dos grados, logrando en pocas ocasiones coordinar el trabajo conjunto de todos los niveles.

Una pregunta que podría surgir en este punto invitaría a estimar qué pesa más en los niveles de aprendizaje de los niños: si la formación profesional propia de los maestros o la disponibilidad de un currículo y de una preparación focalizadas, con instructores sin créditos profesionales. Averiguarlo no fue objetivo de este trabajo ni pregunta construida en el curso de la investigación. En la complejidad que presenta la docencia en multigrado en medios sociales como los mencionados, no parece pertinente aislar el atributo de la formación de otros elementos presentes en el contexto de la inserción docente en la vida de sus respectivos centros.

Entre esos elementos es preciso considerar las condiciones que se analizan en los párrafos que siguen.

## 2.1. *Los sujetos y las reglas de juego*

El interés y la expectativa con los que se asume el trabajo en las zonas rurales y en su forma de multigrado, diferencian también a las dos modalidades confrontadas. Su atención se justifica no sólo para identificar elementos que gravitan en el desempeño, sino fundamentalmente para estimar las políticas que se ponen en juego para facilitar su integración a las estructuras institucionales.

El estudio de las prácticas docentes en el contexto de la escuela primaria, nos ha enseñado que en ese sujeto que es el maestro *la relación con su profesión*, por parte de cada uno, expresa la confluencia de diversos elementos. Entre ellos, sólo analíticamente separables, pueden señalarse los que siguen. La docencia es un trabajo. Los docentes tienen un vínculo laboral con la escuela, basado en la necesidad económica del trabajo. Esta dimensión, manejada como «variable independiente» por la administración, ha sido también clásicamente omitida por los análisis pedagógicos (cuyo enclave en el supuesto de la vocación instala un silencio sobre el tema que parece acercarlo al territorio de lo ilegítimo). Ambas tradiciones alimentan la escasa atención que le prestan las reformas y que los maestros se encargan de señalar cuando reciben propuestas para pensar y actuar de nuevos modos.

Asimismo, los maestros presentan una relación básica con la docencia que, coincidente o no con la necesidad de empleo, toca a sus motivaciones individuales más profundas, y que en la escuela se expresa en las formas de asumirla y ejercerla. Este tipo de motivaciones individuales se reconoce entre colegas dentro de una gama que va desde lo que se identifica como «vocación» hasta lo que es caracterizado como notable descompromiso con la función. Sin embargo, esta relación básica se articula de diversos modos con la formación profesional recibida, que también presenta gamas. Sus extremos localizan, por un lado, aquella sólida preparación que provee de recursos teórico-prácticos para resolver la enseñanza, y, por otro, la más débil formación que provee de la certificación formal de un título vaciado de competencias profesionales.

Sobre estas distinciones, el análisis de los datos de campo permitió advertir que la trayectoria escolar más amplia de los maestros, respecto de los instructores comunitarios, muestra más claramente sus ventajas en aquellos casos que manifiestan un definido interés personal por su



profesión. En la carencia tradicional de instancias que en la escuela propicien la reflexión sobre la práctica, es esa relación *individual* con su trabajo la que impulsa a algunos docentes a pensarla y problematizarla. Entre quienes en el otro polo combinan un escaso interés por la docencia con una acuciante necesidad de empleo, su formación especializada no parece gravitar en forma significativa para resolver su desempeño. Este amplio margen para la resolución de la tarea pedagógica se inscribe en las regulaciones que organizan la vida institucional. Como en todo empleo, la necesidad de conservarlo condiciona el ajuste a sus exigencias. Y son las reglas de la institución las que pautan las articulaciones posibles con los motivos individuales para estar en el trabajo.

Si bien la organización institucional y su gestión no pueden plantearse incidir en lo que hemos llamado las motivaciones personales más profundas, influyen en cambio en la constitución de las prácticas profesionales y laborales. En este sentido, la información de campo es clara respecto del poder de las reglas escritas y no escritas efectivamente vigentes (no necesariamente todas las reglamentadas) que ordenan y permean la vida de la escuela, y de las cuales se apropian los maestros para integrarse y permanecer en su trabajo. Ellas configuran sentidos y representaciones compartidos sobre lo profesionalmente posible y admitido y sobre sus márgenes de legitimidad.

Cuando el discurso corporativo de los maestros descalifica a menudo a los instructores comunitarios por su carencia de certificación profesional, olvida que las varias articulaciones posibles entre los mencionados elementos, presentes también entre estos jóvenes, y su relación con otro contexto de regulaciones institucionales, pueden alimentar prácticas pertinentes a los fines del programa educativo en donde se insertan.

## 2.2. *El acceso de los instructores comunitarios a la docencia rural*

Los instructores comunitarios responden a la oferta de prestar servicios durante uno o dos años en zonas rurales generalmente aisladas y marginadas. A cambio de ello, obtienen *una beca* que durante ese período les resuelve la subsistencia, y, posteriormente, se prolonga para apoyar los estudios del ciclo siguiente en su formación: la enseñanza media superior (que sigue a la educación secundaria que poseen).

Las características de la convocatoria se refieren, en el universo de los jóvenes, a una franja con características sociales y personales específicas. Por un lado, provienen de familias cuya situación

socioeconómica les impide costear los gastos de la educación a la que aspiran, incluyendo en ellas familias que no valoran esa aspiración. Así es como se combina en estos una seria limitación económica para resolver sus estudios, con una marcada motivación personal para lograrlo. La voluntad de superación, cierta independencia, la disposición para enfrentar situaciones desconocidas y la disposición para aprender —que supone el vínculo con el programa del Conafe—, permitirían entender el compromiso de postular a un trabajo que, en lo social, supone un relativo o fuerte aislamiento, y, en lo material, afrontar condiciones de vida similares o peores a las que conocen. Todo ello a cambio de una gratificación que podría resultar poco atractiva para un joven, porque es diferida y aprovechable en un mediano plazo y porque se juega en el terreno simbólico, en tanto sólo asegura la adquisición de un crédito escolar. Pero también es cierto que aparece como una posibilidad, entre pocas, para construir en el futuro mejores perspectivas que las de su entorno familiar. La apuesta por la docencia, en las condiciones que se les ofrecen, parece indisociable de un desafío personal que moviliza también la dimensión de la autoestima.

En este marco de motivaciones personales fuertes, el programa de cursos comunitarios articula cuatro condiciones que son decisivas para la integración de sus agentes. Una consiste en que el servicio sólo puede desarrollarse en caseríos rurales aislados con condiciones socioeconómicas desfavorables. No hay opción sobre el destino geográfico. Una segunda condición consiste en que la capacitación es también indisociable del trabajo. Ni éste ni la beca pueden pensarse al margen de la capacitación. Un tercer elemento significativo es la determinación del período (uno o dos años), durante el cual el instructor permanecerá en las comunidades. Así se delimita un horizonte de previsibilidad funcional para niños, docentes y familias, pero, particularmente, para la continuidad anual o bienal de la docencia.

Finalmente, hay otro elemento destacable en la vinculación institucional de los instructores: su establecimiento de contrato con el Conafe incluye el establecimiento simultáneo de un contrato con las comunidades. Éstas, involucradas desde el inicio en el proyecto educativo, se comprometen a ofrecer el espacio para el trabajo de los cursos y a proporcionar alimento y vivienda a los instructores. La juventud de estos agentes justifica también la función de protección y vigilancia sobre su asistencia a clases, desplazamientos y conducta en la comunidad. El joven se compromete a vivir en las comunidades.

La ecuación entre los elementos de relación personal con el trabajo y las condiciones institucionales planteadas para funcionar en él, seguramente tiene su incidencia en los resultados que obtienen los niños de

cursos comunitarios sobre sus pares de las escuelas multigrado. En éstas el conjunto de condiciones iniciales para el acceso son otras.

### 2.3 *El acceso de los maestros a la docencia rural*

Para comenzar por los maestros debe recordarse que, según se ha estudiado, su origen social tiende a concentrarse progresivamente entre las capas medias bajas y bajas de la escala socioeconómica. En las regiones caracterizadas como de pobreza y de extrema pobreza, crece el ingreso al magisterio de jóvenes campesinos. Particularmente en estos casos, el esfuerzo por realizar los estudios profesionales se asemeja en varios aspectos al señalado para los instructores comunitarios. Con relación a un sector del magisterio, el origen social de los instructores no plantea diferencias significativas. Pero a diferencia de éstos, los maestros han logrado obtener un título que les habilita para hacer una carrera. Su ingreso al magisterio es el comienzo de una carrera que siempre promete y dispone de destinos mejores.

Las Secretarías de Educación de los estados establecen con los maestros una relación de índole laboral que regula sus deberes y derechos. La concreción de esa relación supone para ellos la pertenencia automática al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El sindicato, con presencia notable en diversas franjas y jerarquías de la administración y, en especial, en las directamente relacionadas con las escuelas —supervisiones y jefaturas de sector—, comparte responsabilidades de decisión con las Secretarías en todo lo que hace a políticas de personal (Arnaut, 1993). Su identificación como poder paralelo por los maestros y esa pertenencia automática desde el comienzo, lo constituyen en elemento insoslayable para definir sus trayectorias laborales.

En ambas modalidades se define un doble sistema de referencias: con el Conafe y las comunidades, en un caso; con la administración y el sindicato, en el otro. En contextos y con contenidos distintos, esas dobles referencias serán significativas para el desempeño del trabajo; en particular, por los márgenes de tolerancia diferenciados con relación al cumplimiento de las obligaciones docentes.

En el acuerdo paritario que rige la asignación de los destinos geográficos, las zonas rurales representan «valores» en el escalafón horizontal según los grados de aislamiento, pobreza, servicios y posibilidades de comunicación. El «puntaje» acumulado por los candidatos reglamentariamente constituido por atributos formales —antigüedad y

cursos de capacitación— se confronta con tal valoración. De acuerdo con esa lógica exclusivamente laboral, las escuelas unitarias y bidocentes —las comparables con los cursos comunitarios— constituyen los destinos obligados para los maestros ingresantes, con poca antigüedad o «castigados». Esta valoración oficial y gremial de las escuelas rurales tradicionalmente vigente, las configura y legitima como instancias «de tránsito». Si bien la permanencia de los maestros en una sede requiere reglamentariamente de un período mínimo, de hecho no parece posible estimar cuál es la duración de ese período. Los «méritos» de los maestros ante el sindicato logran acortar con regularidad esos plazos. En las zonas más aisladas donde se presentan las situaciones más extremas, esos tránsitos del personal pueden abarcar uno, dos y tres meses.

El vínculo laboral establecido, sin referencia al núcleo pedagógico de la tarea, plantea un problema importante para el aprendizaje de los niños, que es la aguda movilidad del personal dentro de un año lectivo. Para la continuidad del trabajo escolar, puede decirse que las reglas del empleador ponen límites muy débiles al interés individual de los maestros por conseguir destinos más convenientes. Estos logran sus traslados al margen de la cantidad de cambios de docentes que toque a un mismo grupo multigrado en un solo año escolar. Es decir, al margen del impacto que las políticas de personal provoquen en el servicio.

A diferencia de los instructores, la gran mayoría de los maestros no vive en los lugares donde prestan sus servicios y se trasladan a diario, lo cual afecta al horario de trabajo en aula y alimenta las posibilidades de inasistencia. Los acuerdos sobre justificación de inasistencias, la práctica de la supervisión de convocar a los maestros en días hábiles para resolver problemas administrativos, y los escasos controles sobre las faltas injustificadas, afectan significativamente el calendario escolar de doscientos días. En los caseríos que nos ocupan, la mayoría de los maestros no acepta vivir en las casas de los pobladores o en la vivienda de la escuela, cuando existe, debido a las serias incomodidades que presentan y a la ausencia de servicios. Esta oferta de vivienda en la escuela y de mínimos servicios que ha sido poco atendida —y que comienza a serlo como política puntual en algunas regiones—, constituye una razón fuerte para que los docentes no vivan en las comunidades donde trabajan.

El conjunto de rasgos hasta aquí señalados alude directamente a criterios del funcionamiento institucional, diferenciados por la mayor o menor atención a las necesidades del trabajo educativo.

### 3. La atención institucional a la enseñanza en los cursos comunitarios

Los apoyos que reciben los docentes bajo la forma de capacitación para fortalecer los procesos de enseñanza y de aprendizaje muestran igualmente diferencias entre las dos modalidades. Posiblemente esa diferencia pueda caracterizarse alrededor de los rasgos de sistematicidad en la capacitación y el seguimiento, y de confluencia entre esos apoyos y los controles establecidos. Para los docentes, como para cualquier trabajador, la presencia de controles constituye un llamado de atención sobre la importancia que ciertos núcleos de su actividad adquieren para el interés de la institución. En el caso de los centros educativos, la confluencia de las políticas de apoyo y de control es un articulador clave para estimar el lugar central o subordinado de la enseñanza en el movimiento institucional.

En este sentido, la gestión de los cursos comunitarios descansa en los siguientes criterios generales: 1) canaliza simultáneamente el apoyo y el control; 2) el cumplimiento con la enseñanza constituye la referencia central e inmediata para las líneas de apoyo y de control; 3) proporciona referentes de autoridad definidos.

Esos criterios generales se expresan en las siguientes características particulares: a) la autoridad inmediata superior a los instructores, el tutor, está directamente involucrada en esas dos funciones; b) la capacitación y el seguimiento se enfocan al trabajo del aula y a la secuencia curricular; c) el apoyo combina la atención individual con la grupal; d) el control sobre el trabajo —asistencia y desarrollo de programación— se ejerce de manera individual; f) formula un claro y único sistema de sanciones, que tiene como referencia el trabajo acordado.

Antes de esbozar estas características conviene decir que, en sus orígenes, el sistema de cursos comunitarios fue pensado a imagen y semejanza de las escuelas rurales con multigrado. Esto es, que se delegó en los instructores la responsabilidad de seleccionar los contenidos y de decidir sobre su articulación. Las notables dificultades que produjo esta situación plantearon la necesidad de contar con el modelo pedagógico, disponible desde 1975. Fue a partir de entonces que su agente educador adquirió una especial relevancia.

La figura del tutor-capacitador sintetiza la autoridad técnica y el control institucional. Es condición para acceder al cargo que los tutores hayan sido instructores y que sean elegidos con base en su buen

desempeño como docentes. Las Delegaciones Regionales del Conafe, donde tienen sede, y sus equipos técnico-pedagógicos, los respaldan. Estos les proveen de capacitación continua a través de cursos sobre los contenidos curriculares, de educación comunitaria y estrategias didácticas.

Los tutores, a su vez, son los responsables de la capacitación y el seguimiento que se ofrece a los instructores. Para situaciones especialmente complejas de los instructores —de enseñanza, de vida o de trabajo con las comunidades—, que rebasan las posibilidades de respuesta de los tutores, quedan previstos los canales para el acceso o la intervención de los equipos técnicos o de las autoridades delegacionales. Como quedó sugerido, la comunidad constituye otra referencia inmediata de apoyo y autoridad, y tiene competencias para actuar sobre un conjunto delimitado de asuntos.

La estrategia de integración de los instructores a las condiciones de vida y de enseñanza que presentan los cursos descansa fuertemente en la capacitación, que toma dos formas. La intensiva inicial, durante seis semanas, con una dedicación de tiempo completo, y que, dado el tipo de escolarización de los instructores, presenta las características del modelo pedagógico, del trabajo en y con las comunidades y la formulación curricular. La segunda forma, llamada permanente, se realiza con una reunión mensual de tres días durante todo el período de clases, con ocasión del cobro de la beca. En estas reuniones se revisa el trabajo cumplido, los atrasos o dificultades encontrados en el plan propuesto, se confecciona la programación de actividades de aula para el mes, y se profundiza en temas concretos del curriculum.

Las instancias mensuales de capacitación —compartidas con otros compañeros en un taller— brindan la oportunidad de plantear individualmente las dudas y problemas relativos a la enseñanza, y a la convivencia con los pobladores, a un tutor que buscará resolverlos. El intercambio mensual con el tutor y sus compañeros ofrece espacios de contenido personal que fortalecen los vínculos de pertenencia a la institución.

La cantidad de cursos comunitarios encargados a un tutor tiene una norma de referencia que los ubica alrededor de los quince centros. Si bien con limitaciones de tiempo, los tutores visitan las comunidades —entre una y tres veces al año— y acuden cuando son llamados por los instructores para resolver problemas. Ambas formas de atención son particularmente apreciadas por éstos.

El encuentro mensual canaliza también el control de cada uno, sujeto a un informe de las actividades cumplidas en los dos ámbitos de incidencia

del programa, la escuela y la comunidad, e, igualmente, atiende al cumplimiento de horarios y asistencia, es decir, a las condiciones pactadas de permanencia en el trabajo, sobre lo cual informa la comunidad. Contra la presentación de estos informes se hace efectivo el pago de las becas. Si se observan deficiencias sin justificación —en el trabajo o en la asistencia—, se establece la reposición fuera del horario de los cursos o se retiene la gratificación.

#### **4. La atención institucional a la enseñanza en las escuelas multigrado**

La reforma educativa se ha centrado en la escuela como objeto de cambio. De su formulación se desprenden dos líneas de estrategia: una apunta al nivel institucional de la escuela; otra, a su nivel pedagógico. Sin agotarse en la supervisión, ambas la involucran de manera importante.

El supervisor es para las escuelas la referencia directa de autoridad técnica, administrativa y laboral, que canaliza las políticas de apoyo y de control. Inscrita en una estructura de mayor complejidad, que le plantea múltiples obligaciones en tanto función, la supervisión es la única parcialmente equivalente a la del tutor-capacitador.

Los supervisores muestran una vasta experiencia en el servicio: han sido maestros, y, a menudo, se han formado como auxiliares de supervisión o han pasado por otras oficinas administrativas del sector. La mayoría ha ocupado cargos sindicales de distinto rango. Son nombrados por el Jefe de Sector, su autoridad inmediata superior, con base en los méritos acumulados en su carrera, donde cuentan especialmente los méritos sindicales, en tanto el aval de la organización gremial es condición para el acceso al cargo.

La reglamentación reserva para la función responsabilidades de control administrativo y de apoyo a la enseñanza. En la práctica, el contenido de trabajo que lo caracteriza reconoce dos núcleos centrales: la administración del servicio y el control del personal. Junto a ellos existe un núcleo periférico, que, en términos amplios, podría referirse a la enseñanza. Está constituido mayoritariamente por la difusión de las disposiciones técnico-pedagógicas (y la posterior solicitud de información sobre su recepción o instrumentación), y, secundariamente, por la participación en acciones de capacitación docente. Lo que en este caso es tarea secundaria de un núcleo periférico, en el caso de los tutores constituye el contenido central.

El tamaño de las zonas de supervisión es marcadamente heterogéneo. En las regiones estudiadas, abarcan entre 11 y 72 escuelas y entre 30 y 270 maestros. No hay, como en el Conafe, una norma de referencia que fije la cantidad de centros por atender. Las supervisiones cuentan con personal auxiliar también variable —entre 2 y 6 maestros—, que no parece proporcional al número de establecimientos atendido. Si bien este cuerpo apoya prioritariamente el trabajo administrativo, en algunas sedes se encuentran figuras como el «orientador académico» o el «asesor pedagógico», que, sin estar establecidas, sugieren una especialización posible en este tipo de tareas entre los auxiliares.

Las numerosas dependencias federales y estatales que, sin coordinarse entre sí tienen a la supervisión como operadora de sus programas en las escuelas, acrecentaron sus demandas en los últimos años con la reforma y el proceso de federalización. Las nuevas funciones —normativas, evaluativas, de capacitación y compensatorias— de los organismos federales se suman a la creciente actividad e iniciativa estatales para regular y fortalecer el quehacer de las escuelas. La difusión, instrumentación y control de sus propuestas y programas en los establecimientos corresponden a la supervisión. La gestión de la reforma —que quiere acentuar el papel pedagógico del cargo— agrega más obligaciones al clásico núcleo administrativo. Para mencionar sólo la carga administrativa referida a las líneas de capacitación, baste decir que los supervisores resuelven, durante el año escolar, la operación de cursos que se dirige a todas las escuelas o a franjas discriminadas de ellas, que pueden ser obligatorios u optativos, intensivos o extensivos, con duración variable, con fechas predeterminadas por las dependencias de origen, y que, en gran parte, los involucran también como docentes.

En el sistema del Conafe la vinculación institucional y la transitoriedad de los instructores simplifican el movimiento y el área de personal, y libera de su gestión a los tutores. En las escuelas, las condiciones de continuidad y estabilidad del personal, propias de la carrera que es el magisterio, aportan necesidades de administración laboral que configuran un núcleo complejo y permanente de trabajo. Si bien dependencias especializadas dan curso a estos trámites, una parte de ellos recae en el cargo que nos ocupa. Por ejemplo, la gestión de plazas, ingresos e interinatos; la asignación y cambio de destinos; la aplicación de sanciones, son competencias de la supervisión en paridad de condiciones y de acuerdo con la representación sindical.

En este orden de cosas, e independientemente de la representación oficial del sindicato en asuntos de política de personal, se plantea un problema relevante para la gestión: la doble pertenencia —al sindicato y a



la administración— del supervisor, que es el representante de la administración. Esa doble pertenencia sustenta su singular poder sobre los maestros para el logro y consolidación de su empleo, y, simultáneamente, su notable ambigüedad para ejercer efectivamente el control sobre el desempeño laboral y profesional de sus compañeros-subordinados. Como representantes de la administración, difícilmente pueden distanciarse o resistir la perspectiva de la contraparte sindical —genéricamente su propia perspectiva— sobre los «derechos» o la «falta de derechos» de los maestros. De ahí que la tendencia que parece dominar es el aflojamiento asimétrico del sistema de sanciones, donde se acuerda la maximización de los beneficios junto a la minimización de las restricciones o los castigos por incumplimiento de las obligaciones laborales, práctica que, entre otros asuntos, hace sentir sus efectos en la disciplina docente en lo que respecta a horarios, asistencia y tiempo de trabajo en aula, con sus consecuencias para el aprendizaje y para las relaciones de la escuela con la comunidad. En este ámbito de las políticas de personal es donde, a diferencia de los cursos comunitarios, las referencias de autoridad y el sistema de sanciones se tornan ambiguos y postergan la atención a los atributos docentes como pautas para valorar las trayectorias y derechos.

El apoyo a la enseñanza que, como se dijo, ocupa un lugar periférico en las funciones del cargo, merece considerarse por su importancia para el reforzamiento profesional y por el particular impulso que está recibiendo. Aparte de la gestión administrativa de la capacitación, la atención a la enseñanza abarca fundamentalmente tres tipos de actividades: las visitas a las escuelas y la participación con funciones docentes tanto en los Consejos Técnicos de Zona como en los cursos de capacitación.

Con la reforma y mucho antes de ella, la administración construyó un imaginario que adjudica a las visitas a las escuelas una función pedagógica. Recientemente alentadas, tiende a generalizarse la solicitud mínima de tres visitas anuales, caracterizadas como diagnóstica, formativa y evaluativa. Su contenido programado constituye una síntesis ordenada de lo que tradicionalmente ha interesado en el orden del control administrativo— revisión formal del grado de avance en el programa, situación del personal, inventario de bienes, etc.—, y agrega pequeños matices que acentúan la consideración de algunos aspectos de la docencia. Las guías que las orientan dan cuenta de la indefinición institucional del cargo, a cuyos contenidos centrales, no vinculados a la enseñanza, se suman progresivamente parcelas de nuevas obligaciones con este signo. Sin embargo, las visitas proveen de información con sentido si el cargo se ocupara de gestionar la calidad del servicio. Información que los supervisores manejan y que, paradójicamente, las reglas vigentes no obligan a

capitalizar para sus diagnósticos y decisiones. Entre tanto, no conviene confundir su función actual con el apoyo pedagógico.

La importancia otorgada a los Consejos Técnicos de Zona para trabajar, en una reunión mensual, temas de enseñanza con los maestros de multigrado de su zona, refuerza para la percepción de los supervisores el nuevo lugar que se adjudica al trabajo sobre los contenidos curriculares. Cuando suceden, esas reuniones parecen tener una cierta significación para los maestros. Por primera vez se ofrece un espacio para expresar y compartir las inquietudes específicas referidas al multigrado. El quehacer de estos Consejos, no obstante las serias debilidades que muestran, se aproxima, más que las visitas, a una instancia de refuerzo profesional en vías de construcción.

En estos primeros pasos el trabajo con los Consejos se asocia también claramente con el *interés personal* de los supervisores por la enseñanza. Algunos los realizan con regularidad y otros los suspenden a menudo para atender a otras demandas. Algunos reúnen por separado a las escuelas completas y a las de multigrado para propiciar mejores condiciones de análisis y discusión; otros no proponen ninguna forma de diferenciación. Los asuntos administrativos ocupan sistemáticamente algún tiempo en estas sesiones pedagógicas. A veces la presión de la urgencia burocrática parece justificarlo; otras, ofrece buenas coartadas para no abordar los temas técnicos. Las formas de delegar en el equipo de auxiliares, de organizarlos o no para apoyar la capacitación, es asimismo indicativa de la jerarquía que los supervisores le otorgan en el conjunto de sus obligaciones. La falta de regulaciones claras sobre estas actividades frente a las muy definidas de las áreas prioritarias para el cargo, la dificultad para producirlas mientras no se realice en ellas un balance, está muy lejos de lograr la continuidad y consistencia de las reuniones mensuales de capacitación de los instructores comunitarios.

Aparte de los Consejos Técnicos, se pide a los supervisores su participación docente en la actualización profesional, que tiene antiguos antecedentes en el nivel. En esa tradición la gama temática de los cursos se ha caracterizado por su amplitud, y parece apoyarse en la idea del profesional plenamente formado a quien deben ofrecerse desarrollos teóricos o instrumentales novedosos. En la práctica no siempre fueron novedosos, y aisladamente se estructuraron con relación a la experiencia del aula. Los cursos otorgan puntos para la carrera docente y ello asegura simultáneamente su demanda y su permanencia como oferta de actualización. Estas dos circunstancias permitirían ajustar sus contenidos a la nueva perspectiva de gestión institucional.

Después del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de 1992, y de la Ley General de Educación de 1993, la capacitación se orienta hacia el trabajo en aula con la intención de propiciar la profundización en el conocimiento del currículum reformulado a partir de 1993, de los nuevos libros de texto y de los materiales que le acompañan, así como de las estrategias didácticas acordes con esos planteamientos.

Para la preparación de algunos cursos nacionales —obligatorios y generalmente en la semana previa al comienzo de clases— se han introducido cambios en la forma de incorporar y preparar a los supervisores. La intensidad de su período de entrenamiento es mayor que las experiencias precedentes, y se cuenta, además, con materiales específicos para conducir la capacitación de los maestros. Todo ello supone una dedicación y un manejo de los contenidos notablemente diferente de las rutinarias y simplificadoras participaciones en las anteriores experiencias. Sin embargo, algo de esto sigue sucediendo en algunos lugares debido al tamaño de las zonas y, menos geográficamente delimitado, debido a los márgenes para el manejo idiosincrásico en este núcleo del trabajo, semejante a lo señalado con relación a los Consejos Técnicos.

La información recogida permite afirmar que empieza a implantarse —con profundidad y alcances heterogéneos— una dimensión pedagógica del trabajo que la función no tenía incorporada con esta intensidad, si bien parcial y formalmente la incluía. Es previsible que los cambios de concepción y hábitos de trabajo en las personas, así como las prácticas institucionales —cuyo significado es compartido—, acusen durante cierto tiempo una difusión irregular y heterogénea como la observada. Sin embargo, hay elementos para preguntarse hasta dónde los cambios percibidos en algunos casos se asocian más al interés individual, docente, de algunos supervisores o al efecto de novedad de las propuestas, que al natural ritmo irregular de los cambios. La tendencia actual a aumentar las responsabilidades pedagógicas de la función manteniendo constantes las reglas que fijan los núcleos fuertes del trabajo en la administración y en el manejo de personal, plantea la necesidad de reformular los contenidos del cargo así como los controles que pesan sobre él. Y, de paso, plantea otro buen ejemplo entre el choque de lógicas que responden a la coexistencia de ejes articuladores diversos para gestionar el nivel primario, según se decía al comienzo.

Para terminar, y regresando a la instancia de comparación inicial, hemos querido mostrar que la relación de los maestros de multigrado con la estructura institucional de su trabajo, en lo que hace al contenido profesional de la docencia, presenta características notablemente distintas a las de los cursos comunitarios. A diferencia de los criterios de la

gestión señalados para éstos, puede concluirse que, en primer término, en las escuelas multigrado el cumplimiento con el trabajo y el desempeño docentes constituyen una referencia *mediata* a efectos de apoyo y control. En segundo lugar, que el apoyo y el control corren por canales separados. En tercer término, que los referentes de autoridad, claramente explicitados en la normativa, son mediados por prácticas que los tornan ambiguos por las características de la intervención sindical. Las relaciones históricas entre la administración y el sindicato, inscritas en los modos de operar el servicio, plantean límites difusos a los ámbitos de competencia de cada uno. Por la misma razón, la ambigüedad signa el sistema de sanciones —premios y castigos— que también tienen una expresión clara en la normativa.

Estos son algunos de los desafíos que encuentra la reforma educativa impulsada a partir de 1992, cuando la política educativa se propone reforzar abiertamente la calidad de la enseñanza.

---

## Notas

(1) La primera versión de este trabajo fue presentada en el IV Congreso Nacional de Investigación Educativa, efectuado en la ciudad de Mérida, Yucatán, México, el día 29 de octubre de 1997.

(2) En ambas investigaciones tuve a mi cargo el análisis de la gestión y de las prácticas escolares vinculadas a ellas.

(3) Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

(4) En las zonas rurales existen también escuelas atendidas por tres, cuatro y cinco maestros para atender a los seis grados de la escuela primaria. En este trabajo sólo aludimos a las unitarias y bidocentes porque son las comparables con los cursos comunitarios.

(5) En México la Secretaría de Educación Pública provee a cada niño del Libro de Texto Gratuito, que consiste en un juego de cuatro libros para cada grado, y que cubre todas las áreas del curriculum.

---

---

## Bibliografía

ARNAUT, Alberto: «Historia de una profesión. Maestros de educación primaria en México (1887-1994)», México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1994.

EZPELETA, Justa, WEISS, Eduardo, et al.: «Evaluación cualitativa del Programa para abatir el rezago educativo, Informe Final». México, Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV-IPN, 1994.

FERREIRO, Emilia y RODRÍGUEZ, Beatriz: «Las condiciones de alfabetización en el medio rural», México, CINVESTAV- W. K. Kellogg Foundation, 1994.

FUENLABRADA, Irma y WEISS, Eduardo (Coordinadores); CANDELA, Antonia; EZPELETA, Justa; FUENLABRADA, Irma; KALMAN, Judith; MERCADO, Ruth: «Las prácticas escolares y docentes en las escuelas multigrado de la educación primaria. Informe Final», México, Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV-IPN, 1997.

SUÁREZ, Ana y ROCKWELL, Elsie: «Evaluación del Sistema de Cursos Comunitarios». México, Conafe-COPIDER, 1978.