

El Consejo Técnico: eficacia pedagógica y estructura de poder en la escuela primaria mexicana*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (*México*), Vol. XX, No. 4, pp. 13-33

Justa Ezpeleta**

RESUMEN

En este artículo se analiza la función de los Consejos Técnicos Consultivos escolares, y su reformulación de acuerdo con algunas propuestas surgidas del debate sobre la *Modernización educativa* en México.

La autora discute los desafíos e implicaciones de la redefinición de los Consejos, analizando diversos elementos como la organización del trabajo; la incidencia del control laboral, del poder burocrático, del origen social de los alumnos, y del reconocimiento profesional de los maestros y directores.

ABSTRACT

This article analyzes the functions of the Consultative Technical School Councils in Mexico, as well as their reformulation following some of the proposals that are appearing as a result of the debates around the Educational Modernization Program. The author discusses the challenges and implications of the redefinition of these Councils, analyzing elements such as internal organization and the influence of labor control mechanisms, bureaucratic power, social background of the students and professional recognition of teachers and principals.

* Una primera versión de este trabajo formó parte del Documento *Análisis y propuestas para los primeros grados de la escuela primaria* presentados por el DIE a la Secretaría de Educación Pública como aporte al Programa para la Modernización Educativa.

** Profesora investigadora, Departamento de Investigaciones Educativas (DIE), CINVESTAV-Instituto Politécnico Nacional (IPN).

A. La institución entra en escena

Uno de los primeros aprendizajes del oficio docente consiste en descubrir que las reglas de organización y funcionamiento de las escuelas tienen una notable incidencia en el desarrollo de la tarea pedagógica. Desde hace por lo menos veinte años, la investigación educativa ha avanzado, asimismo, en el conocimiento de algunos de los nexos entre organización y enseñanza.¹ La atención a estos complejos vínculos inevitablemente replantea la concepción del trabajo escolar y en particular, del quehacer docente. En el sistema educativo, entre tanto, la política vigente sigue atada a la concepción tradicional: las reglas de organización son entendidas como *materia exclusivamente administrativa separada de la materia técnico-pedagógica*, que sólo refiere al trabajo de enseñanza en el aula. Alimentado por la clásica división disciplinaria dentro del campo educativo, este criterio muestra aún su actualidad tanto en los planes de estudio para formar maestros y especialistas en educación,² como en los reglamentos y directivas que ordenan el movimiento diario de las escuelas.

La distinción que desliga a la enseñanza de las otras dimensiones constitutivas de la vida escolar proyecta consecuencias en distintos niveles de la acción y la operación educativas. Una de ellas —en el nivel de las políticas— ha sido la sistemática insistencia en la capacitación docente como estrategia central para elevar la calidad de la enseñanza. Sin embargo, el análisis de la escuela desde las prácticas institucionales que diariamente resuelven su existencia, permite contextualizar de otro modo estos problemas.

¹ Sólo a manera de ejemplo véase el estudio de Ball (1989) sobre un conjunto de investigaciones que abordan el tema. Algunos trabajos realizados en México y América Latina, se apuntan en la nota 5.

² En la definición de sus objetos de estudio y en su desarrollo conceptual disciplinas como Administración y Organización escolar o Política y Legislación educativas nunca se relacionan orgánicamente con Pedagogía, Didáctica, Filosofía o Sociología de la educación, ni confluyen en el análisis de las prácticas institucionales.

La importancia capital de la capacitación docente encuentra su justa dimensión cuando se advierte que el maestro no agota su trabajo en el salón de clases, exclusivamente sometido a exigencias didácticas, sino que *trabaja en y para* la escuela, expuesto a normas administrativas y laborales que atraviesan y rebasan su actividad en el salón. Si este es el espacio por excelencia del desempeño técnico, las reglas del juego institucional imponen condiciones que definen en gran medida lo que *es posible* realizar en el aula.³ Desde esta perspectiva, los flancos para atacar los problemas de la calidad y del fracaso se amplían significativamente.

A propósito de esta discusión adquieren interés algunas propuestas surgidas en el reciente debate sobre la modernización educativa, destinadas a incidir en el *funcionamiento de la escuela primaria*. Me interesa discutir una de ellas que plantea “fortalecer la autonomía académico-administrativa” de los planteles.⁴ Una parte central de su estrategia afecta al papel de los Consejos Técnicos Consultivos escolares cuyas funciones se reformulan. La dirección y el cuerpo docente no quedan al margen de los cambios, aunque en este artículo serán integrados en tanto se relacionen con el análisis de los Consejos.

La iniciativa resulta de constatar que la *dinámica institucional consolidada* en las escuelas ha tendido —en beneficio de actividades burocráticas, organizativas, operativas— a debilitar el peso del quehacer técnico-pedagógico y más bien lo ha desplazado hacia un segundo plano. Conocida la situación entre sus protagonistas directos —los maestros— merece destacarse su identificación como problema entre quienes están en posición de tomar decisiones.

La revitalización de los Consejos Técnicos se propone fortalecer la atención que se presta a la *actividad pedagógica* en el conjunto de acciones y relaciones que conforman el movimiento diario de la escuela. Con ello se espera lograr que la enseñanza como tarea

³ Las normas de la organización escolar, por ejemplo, pueden conducir a algunos maestros a disminuir el tiempo de atención a sus grupos por atender a tareas no docentes, necesarias para la escuela, asignadas por el director; o, en otros casos, a que prácticas de enseñanza en grupo o exploraciones de los niños fuera del salón, alentadas por cursos de perfeccionamiento docente, resulten inviables para el criterio de “disciplina” que impera en el plantel. Véase Ezpeleta, 1989.

⁴ Secretaría de Educación Pública, México, 1989.

cotidiana de los maestros constituya la actividad central y articuladora de la vida escolar.

La trascendencia teórica y práctica de revisar el papel de estos órganos merece el empeño de una cuidada discusión. Desde el punto de vista teórico aparece una instancia hasta ahora poco atendida: la *dimensión institucional* de la escuela. Empieza a pensarse en su peso específico con relación a los resultados educativos que se alcanzan.

Las siguientes consideraciones intentan aportar a la discusión teórica sobre la importancia de la dinámica institucional de las escuelas para el trabajo pedagógico. En otro plano, se espera que el análisis acerque elementos a la reformulación normativa de los Consejos Técnicos. Teniendo en cuenta, sin embargo, que el cambio de las normas, por sí mismo, no garantiza la transformación de las prácticas, quisiera contribuir a la previsión de políticas que faciliten la incorporación de ese cambio a las prácticas escolares.⁵

B. El Consejo Técnico Consultivo y su presencia en la vida de las escuelas

El *Reglamento interior de trabajo de las escuelas primarias de la República Mexicana* ordena que “en todas las escuelas del sistema que tengan más de cuatro maestros, se constituirá el Consejo Técnico, cuya función será consultiva para auxiliar a la dirección del plantel” (Capítulo 5º, Artículo 10); su “presidente” es el director, los maestros son “vocales” y entre ellos, por mayoría de votos, se elige a un secretario.

El artículo 13 del mismo Reglamento, define “la competencia” propia del Consejo “para estudiar asuntos relacionados con la elaboración de planes de trabajo, métodos de enseñanza, problemas

⁵ El análisis que presento reconoce dos antecedentes. El tratamiento temático y teórico continúa la línea del proyecto Ezpeleta, J.: “Factores que inciden en la eficacia docente” realizado para la OREALC-UNESCO en tres países de América Latina (véase: Tovar, 1989; Subirats-Nogales, 1989; Ezpeleta, 1989). El acercamiento teórico-metodológico a los procesos de la vida cotidiana en la escuela es tributario del proyecto Rockwell, E. y J. Ezpeleta. “La práctica docente y su contexto institucional y social”, desarrollado en el Departamento de Investigaciones Educativas-CINVESTAV. La información empírica proviene en gran parte de este estudio (véase: Rockwell y Ezpeleta, 1984; Ezpeleta, 1986; Sandoval, 1985; Mercado, 1985; Aguilar, 1986).

de disciplina escolar, evaluación de resultados e iniciativas para labores que tengan por objeto la superación de la acción educativa, escolar y extraescolar”. En consecuencia, la intención de fortalecer la actividad pedagógica estaría apuntando al órgano que por definición es el adecuado: el Consejo Técnico Consultivo.

Sin embargo, en la práctica los Consejos Técnicos ocupan un lugar periférico con relación a otras instancias de la organización institucional, especialmente las Comisiones, cuya existencia compete también a la decisión de los directores. Transitorias o permanentes, las Comisiones —de Acción Social, de Deportes, de Economía o Finanzas, de Construcción, la Cooperativa, entre otras— son encargadas a uno o más maestros para atender actividades específicas del plantel.

Las tradiciones organizativas y laborales que acompañaron la consolidación de la escuela primaria mexicana sustentaron una asignación de jerarquías que, como en seguida se verá, favorece a las Comisiones. A diferencia de éstas, que responden a necesidades inmediatas y bien delimitadas, el Consejo Técnico parece constituirse en la respuesta formal a un requisito reglamentario. Por ello, si en las Comisiones es sencillo identificar sus funciones y competencias, en el Consejo Técnico aparecen *difusas y variables*.

1. Difusa y variable es también la presencia del Consejo en la vida escolar. A fin de “no caer en la monotonía” (*sic*), la normativa vigente “recomienda” una periodicidad *mensual* para sus reuniones que deberán tener lugar “siempre fuera de las horas de clase”,⁶ condición esta cuya falta de realismo constituye en sí misma un obstáculo mayor. Por su parte, en los planteles es difícil estimar la regularidad efectiva con que se reúnen los Consejos; podría decirse que ésta resulta de combinar la limitación horaria señalada con los contenidos que cada escuela les asigna según sus muy precisas circunstancias.

- a) En algunas escuelas —muy pocas— donde la preocupación pedagógica tiene cierta importancia, asociada en general al interés particular de la Dirección, suele suceder que:
- El Consejo Técnico sea un ámbito donde se reflexiona y

⁶ Velázquez Sánchez, 1987, p. 167.

acuerda sobre algunas tareas del aula. En estos casos los contenidos de la discusión y las formas de operación varían de plantel a plantel: los maestros se agrupan por niveles, por secuencia de grados o por áreas, entre otras combinaciones.

- *Al margen* del Consejo Técnico, en otros casos, se desarrollan espacios con diversos grados de formalización ("academias de grado" o "de nivel") para abordar el trabajo pedagógico, cuya sola existencia hace evidente la ausencia de expectativas acerca del órgano que nos ocupa.

La riqueza de alternativas que contienen estas dos formas escasamente puede ser recogida por la administración central. El supuesto de un funcionamiento homogéneo que ilumina las directivas y los pedidos de informes a los que habitualmente deben responder, obliga a los Consejos a ajustarse a sus términos en lugar de facilitar la explicitación de las modalidades de trabajo y las respuestas más productivas que hayan encontrado en cada caso.

b) Sin embargo, en la *mayoría de las escuelas* las tradiciones institucionales tienden a erigir a los Consejos en espacios donde se alternan, entre otras, las siguientes funciones:

- canalizar directivas;
- tomar decisiones operativas de importancia secundaria y generalmente no técnicas;
- organizar y/o definir la participación de la escuela en eventos *formalmente* educativos (como los "concursos" interescolares);
- sistematizar, para la administración, información sobre medidas o innovaciones propuestas por ella. En estos casos, el desconocimiento del movimiento escolar que suelen suponer estos pedidos alimenta la tendencia a responder según la lógica del requerimiento, sin comprometer necesariamente el cambio o la evaluación de las prácticas involucradas.

2. Por su parte, el intercambio y la transmisión de experiencias y saberes pedagógicos existe en casi todas las escuelas entre algunos maestros o pequeños grupos de maestros. Expresan

problemas profesionales surgidos de la práctica y consuetudinariamente suceden *al margen* de la instancia que nos ocupa. El control sobre temáticas y pautas de funcionamiento uniformes producido por las prescripciones *formales* sobre la dinámica de los Consejos, impone contenidos de otra naturaleza —tal vez de interés para la administración— y excluye los propios de esos intercambios necesarios. Aunque no podría preverse una estructura capaz de capturar todos estos movimientos, parece importante generar espacios —hoy inexistentes— que comiencen a legitimar, al menos, los más fundamentales.

C. Desafíos e implicaciones de la redefinición

En síntesis, la redefinición de los Consejos Técnicos enfrenta un complejo desafío: a) se trata de transformar en real una instancia que, en la mayoría de los casos, ostenta una existencia predominantemente formal; b) para la minoría de las escuelas donde efectivamente funcionan, sus difusos y dispersos contenidos actuales (que en general muestran alguna funcionalidad) no permiten prever un sencillo remplazo de un contenido (supuestamente) uniforme por otro igualmente uniforme (como el que se intentaría implantar).

El cambio promovido, sin embargo, tiene repercusiones que superan esta simple sustitución en tanto innova en una cuestión *sustancial*. Explícitamente se está reconociendo un ámbito profesional de *preocupaciones ligadas al trabajo en el aula*. Integrar este ámbito como fuente de problemas supone la ruptura con un criterio central e implícito en la organización escolar, que concibe al aula *como espacio de aplicación no problemático*. Como otras, esta consuetudinaria negación contribuye a fortalecer la práctica que obliga a los maestros a ocuparse de innumerables asuntos no pedagógicos.

No obstante, aquella suerte de revolución conceptual podría no llegar a los maestros si no se replantean ciertos núcleos que desde hace mucho tiempo alimentan la inercia organizativa de la escuela.

Junto a la capacidad creadora, generalmente desaprovechada, de los maestros para viabilizar iniciativas en las que creen, ellos disponen igualmente de la capacidad para burocratizan innovacio-

nes que, aunque técnicamente inobjetables, carecen de amarres al insertarse en la dinámica real de las instituciones.

Aun cuando la nueva propuesta sugiere el pago del tiempo necesario para el Consejo Técnico —cuatro horas mensuales también fuera de horario— como respaldo a la credibilidad en su nueva jerarquía, son varias y complejas las cuestiones involucradas en el logro de la influencia a que se aspira. Las condiciones objetivas —espacio, tiempo, valoración laboral e institucional— que ofrece el funcionamiento cotidiano suelen ser más definitorias en la postergación de las innovaciones⁷ que la renumeración (cuya insuficiencia, por otra parte, está fuera de toda discusión).

El *cambio* en las funciones del Consejo y de la dirección trasciende en mucho a sus transformaciones internas. Puesto que no puede omitirse su pertenencia a una estructura, es preciso considerar algunas circunstancias que radican fuera de ellos y de las cuales dependen.

D. Las jerarquías en la organización del trabajo

La *estructura del poder escolar* sustentada por la organización vigente, constituye la fuente principal de la dinámica que debilita a la tarea pedagógica. Revisar algunas de sus características permite entender la trama en donde deben integrarse los cambios.

La *posición institucional* del Consejo no sólo está en la base de su actual proyección sino que condiciona la posibilidad de cambiarlo. Su ajuste se inscribe tanto en el sistema de normas que regula la existencia misma de la institución como en la red de relaciones que la sostiene.

Una *ubicación jerárquica* desigual, que define ámbitos de incidencia incomparables —escuela y trabajo pedagógico respectivamente—, subordina el Consejo Técnico a la dirección. Esta situación se proyecta en la *gravitación* efectiva de cada uno, incluso dentro de su propio ámbito. Distintas capacidades de decisión y control, junto a la identidad de sus competencias, signan distintas posibilidades de influir en el movimiento escolar.

Por su parte, la *valoración institucional* de las necesidades por

⁷ Marcela Sosa analiza el caso de un programa innovador de capacitación docente que se diluye a causa de la dinámica escolar. Véase Ezpeleta, 1989: 142-153.

resolver afecta al Consejo en la regularidad de su funcionamiento y en el espacio posible para desarrollar su tarea. En general — y en las escuelas más productoras de fracaso en particular— las necesidades que se imponen a los directivos son materiales y administrativas. Su urgencia se mide simplemente por su capacidad para alterar o impedir el funcionamiento de la escuela (o de alguno de sus grupos): techos que gotean, sanitarios que no funcionan, construcciones que hay que terminar; conseguir maestros, regularizar situaciones laborales en la administración, entre otras. Debe recordarse que los directores “presiden” los Consejos Técnicos; que éstos tienen carácter “consultivo” —no ejecutivo—, y que las reuniones se ubican “fuera del horario de clases”. Con respecto a los docentes, es conocido que a causa de los bajos salarios, se orientaron masivamente hacia otros compromisos laborales después del turno escolar. Además de una mayoría de amas de casa y madres con hijos por atender en el hogar y/o recoger en guarderías, jardines o escuelas en horas cuidadosamente combinadas con su tiempo en la escuela, no son pocos los que completan su jornada con uno o dos trabajos más y/o realizan otros estudios.

Puede entenderse que tanto el espacio escolar ofrecido como las posibilidades materiales del personal, dejan poco margen para constituir —fuera de horario— un ámbito de reflexión, discusión o generación de propuestas.

Junto al “lugar” otorgado al Consejo Técnico, se define el de las Comisiones. Ellas están en manos de los maestros; trabajan *dentro* del horario de clases y responden a necesidades (predominantemente no pedagógicas) que en la escuela se estiman urgentes. Las Comisiones *funcionan* y el horario escolar las acoge. No es aventurado afirmar que *de hecho* son depositarias de una mayor valoración institucional frente al Consejo.

El juego de prioridades reales visible en las escuelas —distinto del que señalan los reglamentos— permite advertir el influjo de factores de tipo estructural, en apariencia muy lejanos al acontecer diario de las aulas. En la medida en que el gasto educativo ha venido restringiendo sus aportes en equipo, construcciones y mantenimiento para concentrarse en el pago de salarios, no podría preverse la exclusión de los docentes de actividades que, sin ser técnicas, son vitales para la existencia de las instituciones.

E. La cadena invisible del control laboral

1. Otorgar “mayores responsabilidades académico-administrativas” a las unidades escolares requiere revisar los obstáculos que el control burocrático opone a la tarea educativa. Aunque son sistemáticamente olvidadas por las reformas pedagógicas, las reglas laborales que encauzan el desempeño docente parecen constituir, en los planteles, el soporte del poder burocrático.

La redefinición de la función directiva que se anuncia como necesaria para fortalecer aquella autonomía, necesita también revisar las bases de esa autoridad, donde los contenidos laborales impregnan la cadena de relaciones entre la dirección y los maestros y entre aquélla y la supervisión. En lo que sigue trataremos de puntualizar los aspectos más significativos en ambas direcciones.

Sin olvidar que algunos directores, como efecto de su trayectoria personal, cuentan con el respeto profesional o moral de sus maestros, interesa atender a las bases organizativas comunes que en forma consuetudinaria otorgan un amplio poder de decisión y control a todos los directores por igual. Desde esta perspectiva, la autoridad directiva resulta de la confluencia de dos fuentes de poder.

Por un lado, las *normas* vigentes concentran en la dirección *todas* las responsabilidades sobre el funcionamiento de la escuela: administrativas, laborales y técnico-pedagógicas, y el cuerpo docente queda bajo su dependencia en todos estos aspectos.

Por otro lado, el desarrollo histórico-político de la educación primaria en el país construyó durante varias décadas una particular vinculación entre los cuadros directivos y de supervisión, y el poder sindical dominante. La imbricación de las estructuras sindicales con las técnico-administrativas del sistema educativo, reforzó la influencia de esos cuadros *para determinar el curso y la movilidad en las carreras* de los maestros.⁸ Un sistema de lealtades personales y sindicales se fue imponiendo como el medio más seguro para lograr la estabilidad laboral, con relativa independencia de los méritos profesionales. Aunque directores y supervisores tratan de observar las formalidades técnicas reglamentarias —formuladas

⁸ Etelvina Sandoval (1985) analiza esta imbricación y sus implicaciones laborales. Tratamos aquí de ampliar su análisis hacia las consecuencias técnicas y profesionales.

con prescindencia de estos mecanismos—, el desplazamiento de la dimensión pedagógica así institucionalizado se impone para definir las carreras, y el magisterio conoce directamente la efectividad de estas reglas.

Como resultado de la confluencia señalada, la configuración del poder directivo tiene *manifestaciones precisas en las prácticas profesionales* que se intentan modificar.

Las formas en que operan las atribuciones administrativas, técnicas y *sobre todo laborales* de la autoridad inmediata, colocan a los maestros en una situación de fuerte dependencia *individual* respecto de ella. Uniendo las normas con formas las construidas para resolver su gestión, los directores cultivan una relación *unidireccional*, de superior a subordinando, que sólo en casos excepcionales admite la discusión o la réplica no conflictivas.

Así, un control individual que finca en las lealtades la seguridad laboral, debilita de hecho al trabajo pedagógico como parámetro central en la definición de la carrera. Las capacidades de iniciativa y de decisión sobre cuestiones profesionales que directamente competen a los maestros, se ven invariablemente subordinadas al criterio del director y limitan las búsquedas que en la escuela alimentarían un ambiente de experimentación educativa. Por su parte, las múltiples funciones de la dirección —tal como está definida— no siempre le permiten integrar la “alteración” que pueden producir las iniciativas de los maestros al relativo equilibrio de sus rutinas.

Complementariamente, las formas consagradas de control suscitan entre los docentes respuestas y ajustes individuales. La tranquilidad en el trabajo se asegura mediante la disponibilidad para apoyar a la dirección en las tareas no pedagógicas. Las responsabilidades técnicas —que de hecho se dan por asumidas— dejan de ser una condición básica de la integración institucional para transformarse en respuesta *variable*, dependiendo del interés real de cada uno en su profesión.

Conformada por estos contenidos, la trama jerárquica incide sobre dos aspectos centrales para el fortalecimiento académico de la escuela y para el desarrollo profesional de sus cuadros. Por un lado, la forma consagrada del control individual —que fortalece al poder directivo— pareciera competir con la importancia de un *cuero colegiado* con sentido de “equipo”, que como tal enfrente

los desafíos comunes del trabajo técnico o comparta como grupo un “proyecto de escuela”. Es poco probable que el “cuerpo docente”, bajo estas reglas laborales, pueda constituirse en el referente principal para abordar la tarea pedagógica, como lo sugiere la propuesta que comentamos.

Por otro lado, los mecanismos consagrados para “hacer carrera” no parecen ser los más aptos para estimular *institucionalmente* las motivaciones hacia la permanente capacitación, quedando también ésta librada al interés personal.

2. Después de centrar estas referencias, conviene atender a la relación dirección-supervisión en tanto cuenta especialmente para el problema que nos ocupa. En acuerdo con los inspectores, los directores legitiman las actividades prioritarias que, sin contar la enseñanza, deberá desarrollar cada establecimiento.

Sobre bases de poder similares a las de los directores (confluencia de cuerpo normativo y adscripción sindical) y potenciadas por su jerarquía, la supervisión orienta el trabajo de los primeros. En gran medida, los intereses de la supervisión *modelan* las características del cargo directivo por lo menos en dos dimensiones: político-administrativa y pedagógica; ambas se proyectan hacia el interior de los planteles.

a) La atención al requerimiento *administrativo*, la *legitimación de la escuela en su medio social* y la *fidelidad* a sus propios criterios parecen constituir los núcleos de evaluación que privilegian los supervisores.

Aunque es importante, no corresponde analizar ahora las consecuencias escolares de la demanda burocrática cuyo volumen — con independencia de su oportunidad o pertinencia— invade el tiempo del director y, en variable medida, el de los maestros.

El crecimiento *material* de la escuela promovido por el director, ocupa un lugar *principal en la valoración de su desempeño* en tanto alimenta al movimiento legitimador en el medio social y completa la dotación del servicio que la administración no provee financiera-

mente.⁹ Es conocido que esta situación se torna más imperiosa en las escuelas que sirven a los sectores sociales menos favorecidos. La distancia de estos sectores con la cultura escolar —fuente de la concentración en ellos del fracaso— suscita menos preocupación institucional que las carencias materiales.

Para la supervisión, la eficacia administrativa de las escuelas a su cargo, la consecución de los medios materiales y financieros para completar el servicio y la legitimación de las escuelas en su medio, parecen indisociables de los *logros que prestigian su manejo de la Zona*, esto es, de la propia evaluación de su gestión por parte de las instancias superiores.

La satisfacción de estas exigencias origina en los planteles estrategias directivas para la selección del personal responsable de diversas tareas y Comisiones. Los directores las distribuyen entre los maestros según su estimación de las habilidades individuales para cumplirlas y, en general, con independencia de las dificultades que presente el grado o grupo que atiende cada uno. De acuerdo con su importancia para el lucimiento de las escuelas, las Comisiones operan en gran medida como el terreno donde se definen ciertos niveles de eficiencia docente para el *interés de la autoridad inmediata*, que se verán reflejados en el instrumento anual de evaluación laboral.¹⁰

Por su parte, los maestros ven en las Comisiones los ámbitos propicios para la acumulación de los méritos que requieran sus proyectos personales.

- b) En la *dimensión educativa*, la supervisión interviene fundamentalmente en dos niveles. Uno privilegia la afirmación de la escuela *hacia afuera*, hacia su presencia pública en la zona, en el sector y en la comunidad a través de festivales, concursos y participación en actividades comunitarias, que constituyen la otra cara de la legitimación social. La preparación de estos eventos ocupa un considerable tiempo de los maestros (una o

⁹ A propósito de la gratuidad de la enseñanza, Ruth Mercado (1986) analiza la movilización alrededor de las construcciones escolares en un conjunto de escuelas.

¹⁰ Citlali Aguilar (1986) muestra el juego entre prioridades institucionales, asignación de tareas y márgenes posibles de negociación entre directivos y docentes a propósito de las actividades de "extraenseñanza".

dos horas diarias durante quince días, un mes o algo más), que se resta a la enseñanza y en general *no se articula* con ella. Cada evento es un objetivo en sí mismo, donde se juega el prestigio del plantel y de los docentes involucrados, sobre parámetros que no tocan la efectividad del trabajo en el salón.

El otro nivel de la dimensión educativa manejada por la supervisión abarca la *transmisión* de directivas y propuestas de innovación. Generalmente la supervisión ajusta estas orientaciones para su zona *según su experiencia*, y tales ajustes son entendidos como las verdaderas pautas de evaluación que deberán tomarse en cuenta.

En tanto la orientación del trabajo en el aula es competencia de la dirección, deja de ser objeto *directo* de control para la supervisión. Su intervención técnica —con excepción de esporádicos cursos ligados a alguna reforma— suele limitarse al contacto con el directivo. Por lo mismo, las propuestas pedagógicas llegan a los maestros siempre *mediadas por las prioridades institucionales definidas por los directores*.

La evaluación laboral de los directores, en manos de los supervisores —centrada también en lealtades, en eficiencia administrativa y, en términos generales, financiera, así como en el logro de relaciones no conflictivas con los padres—, constituye una referencia insoslayable en las jerarquías internas que ordenan la gestión en el plantel. Según el carácter de estas prioridades, los directores calibrarán su entusiasmo para alentar los cambios en los contenidos y en las formas de enseñar. Es en este punto donde se abre el terreno para la posible burocratización de las innovaciones (que conduce, por ejemplo, a transformar programas para abatir la reprobación en los primeros grados en una simple vigilancia sobre el *porcentaje de repitentes* sin que necesariamente se toquen las prácticas de la enseñanza).

3. La ponderación institucional del trabajo no pedagógico tiene su contrapeso en el quehacer técnico. Contar con el tiempo y, sobre todo, con la buena disposición de los maestros para sostener las Comisiones junto a otras tareas, supone evitar tensiones en el núcleo central de su trabajo: la enseñanza. La inseguridad, los conflictos, la necesidad de tiempo para la reflexión y revisión de las

prácticas que normalmente provocan las innovaciones didácticas, pueden sortearse en favor de la rutinización mientras se obtenga el apoyo en aquellos otros ámbitos. Esta inversión de jerarquías institucionales coloca al trabajo de enseñanza en el aula dentro del terreno de interés *personal* de directores y maestros. Los directores personalmente interesados en la docencia saben cuidar, discutir, alentar y viabilizar las innovaciones, cuando creen en ellas. Otros prefieren atenerse a los controles reales que pesan sobre su cargo, para cuyas pautas la ineficacia docente puede pasar inadvertida.

En esta compleja trama de la actividad escolar actúa el Consejo Técnico, con la jerarquía que los controles efectivos le confieren y con los resultados en su alcance y modalidades que se expusieron al comienzo.

E. El origen social de los alumnos, un componente ignorado

Dejando de lado el reajuste técnico de la dirección y del Consejo, no son pocos los elementos —de diversos órdenes— que intervienen en el logro de una mejor calidad del servicio. Por su relevancia, conviene mencionar el de la extracción social del alumnado.

Con fatales consecuencias para miles de niños, la organización escolar sigue ignorando la incidencia de la diferenciación social en la construcción cotidiana de la *enseñanza* y del *aprendizaje*. Poniendo en juego la misma lógica que desconoce la penetración de “lo administrativo” en “lo técnico”, el sistema confía en que su aporte para el montaje de los planteles los define en su totalidad: las escuelas son tales sólo por ese aporte. En consecuencia, la igualdad del servicio queda garantizada. Aunque podría abundarse en argumentos que desarticularían esta suposición, sólo importa mencionar uno de los elementos que hace a las escuelas objetivamente desiguales. La escuela se completa, termina de conformarse, es una escuela cuando a la mínima base material y al cuerpo docente se agrega una población *determinada*: sus modos de existir dependen *siempre* de los usuarios que atiende. Paradójicamente, la administración acusa esta diferencia sólo en lo referente a los aportes materiales, no en lo que toca a los problemas pedagógicos, en lo que hace peligrar su función específica. Una formulación realista de políticas no podría omitir la consideración de las

cuestiones —inseparables— que se señalan en los dos apartados siguientes.

1. Signada por las características sociales de sus niños, *cada escuela*, con mayor o menor interés de su autoridad, parece ubicar *un nivel mínimo de calidad* alrededor del cual moverse. Construido por vías informales y nunca sistematizado, ese nivel se sostiene mediante estimaciones y acuerdos entre los maestros sobre el “nivel cultural” de las familias y, en consecuencia, sobre lo que los niños necesitan. Sobre esa base, ellos ajustan sus expectativas acerca de los mínimos a cubrir en cada grado y, hasta donde es posible, desarrollan —entre colegas de grados subsecuentes— algunas formas de control sobre el cumplimiento de los logros esperados. Por su parte, la vigilancia que puedan ejercer los padres no es ajena a la construcción de estos parámetros.

En el plano profesional, es en este terreno donde se construyen y reconocen prestigios propiamente docentes que encuentran entre los pares su primera identificación. Sin embargo, su efecto en el reconocimiento o en la movilidad laborales no es directo y parece más visible cuando se combina con las habilidades requeridas para ciertas Comisiones.

2. Se sabe que la extracción social del alumnado muestra una estrecha relación con los diagnósticos docentes sobre las posibilidades de aprendizaje de los niños y con los resultados que se obtienen (“efecto Pigmalión”). Se atiende menos al hecho de que el origen social también afecta la real capacidad de vigilancia de los padres sobre el desarrollo cotidiano del aprendizaje y de la enseñanza. *Los sectores sociales donde se concentra el fracaso* son aquellos que cuentan con las menores expectativas docentes de éxito escolar, y en los que las posibilidades de vigilar la enseñanza por parte de los padres es casi nula. Este último factor, que la actual organización *no controla*, es un elemento *regulador* de primera importancia en la definición de los niveles de calidad que implícitamente define cada escuela.

Revertir esta situación requeriría de políticas que garanticen internamente no sólo una atención diferencial sino preferencial del trabajo técnico, en sustitución de ese elemento externo y estratificado de regulación. Mínimamente: equipamiento reforzado, selec-

ción de maestros y sistemas especiales de incentivos para ellos en las escuelas que concentran los mayores índices de fracaso.

F. El reconocimiento profesional en el ámbito inmediato

Al repasar el espacio que otorga el movimiento institucional a los problemas de la enseñanza, intentamos mostrar conjuntamente la importancia y las dificultades del cambio propuesto. Para ello, nuestro análisis ha enfatizado la *racionalidad común* a todas las escuelas que, desde los ámbitos administrativos, orienta su actual tendencia hacia la burocratización. Sin merecer una atención equivalente, se ha mencionado la existencia de alternativas más comprometidas con la función educativa, generadas en distintas unidades por directores y maestros.

Aunque estas variantes no son hegemónicas, su importancia radica en su significación. Esto es, que hay grupos docentes movidos por una fuerte responsabilidad profesional, capaces de enfrentar condiciones institucionales adversas en aras de una mayor efectividad de su trabajo pero, sobre todo, que el vigor de sus alternativas radica en haber identificado los problemas en su *ámbito inmediato*, generando para ellos las respuestas *particulares* pertinentes. La atención a estos hechos sugiere la consideración de los enfoques que se exponen en los dos apartados siguientes.

1. La *coexistencia* de las dos tendencias debería iluminar la formulación de estrategias. Superar el tradicional *supuesto* de una vida escolar homogénea —también en el terreno técnico— constituye, en sí mismo, un cambio de enormes proyecciones.

Es común que en la renovación de cuadros que acompaña el comienzo de cada nueva administración, la valoración del magisterio divida las opiniones de los técnicos. Perspectivas encontradas —"los maestros pueden con todo" o "los maestros saben" vs "los maestros no saben, no dominan los contenidos"— compiten e iluminan proyectos alternativos de cambio o capacitación. Al poner en evidencia la muy diversa composición profesional de los planteles, la investigación desmiente tal polarización en los diagnósticos. A la ausencia de políticas *institucionales* que comprometan a los miembros de cada escuela en un proyecto común, debe agregarse que ello sucede sobre un vasto espectro de situaciones

personales que conducen a trabajar en el magisterio con diversos intereses, motivaciones y eficacia. Por estas y otras razones, cada escuela es una conjunción única de múltiples componentes y es en cada una de éstas donde se construye el fracaso o el éxito de sus estudiantes.

Una nueva reglamentación, suficientemente general y flexible, debería centrarse en facilitar la expresión de las mejores alternativas que encuentre cada *cuerpo* docente (más que cada maestro). No parece entenderlo así la propuesta que comentamos, cuando se ocupa en detalle de prever —para el Consejo Técnico— formas de organización que anticipan desde el uso del tiempo hasta las relaciones que importan entre los maestros de *distintas* escuelas.

Según se desprende de la propuesta, el Consejo puede concebirse como un laboratorio de reflexión para atender a los *problemas particulares de cada escuela*. Sin embargo, la previsión y reiteración del esquema “los inspectores promoverán reuniones de Consejo Técnico por escuela, zona y sector”, constituye una imposición que sólo atiende al interés burocrático del control formal y desconoce la especificidad técnica de las cuestiones por resolver.

El uso del tiempo, los contenidos y las modalidades del trabajo en los Consejos potenciarían su efectividad si se libranan a la decisión de cada grupo. Por ello, más que tratar a los Consejos como núcleos “controlables” en el organigrama de la inspección, parece más sustancial promover un movimiento y un ambiente escolar que faciliten la *apropiación docente* de los nuevos objetivos, expresados en claras consignas generales. Parece más urgente lograr que en cada escuela, y en las formas más funcionales que encuentre cada una, los maestros *sepan que existe y reconozcan un espacio real y jerarquizado* para analizar sus problemas pedagógicos. Una condición obvia para ello es que *el horario* —del mismo modo que da cabida al trabajo no pedagógico de las Comisiones— *albergue las actividades del Consejo*. Anular la paradoja donde lo técnico “queda fuera” de las horas de trabajo podría tener repercusiones aún más amplias de las que sugiere la sola y nada despreciable reparación simbólica.

2. Restituir la centralidad del trabajo educativo supone necesariamente reconocer el *status* profesional de directores y maestros. Lograrlo significa modificar las prácticas que sostienen la compleja

gestión de los primeros y las *formas de integración* de los segundos. Ambos tipos de prácticas —de gestión y de integración— se sustentan en los *criterios de evaluación* vigentes para el desempeño laboral. La *revisión* de estos criterios, caracterizados en páginas anteriores, es inseparable de la legitimidad y la credibilidad en el reajuste de prioridades: gran parte del desplazamiento de la dimensión técnica descansa en sus contenidos actuales.

Se ha intentado mostrar que los controles sobre la dirección orientan su interés hacia aspectos que importan para el horizonte de la supervisión. Como consecuencia, en el horizonte de la escuela, el trabajo en el aula pierde visibilidad frente a otras tareas que se tornan más ponderables para evaluar a los maestros. En este marco, la nueva función de los Consejos podría traducirse como el intento de restaurar el equilibrio entre las necesidades del quehacer propiamente educativo (acentuando su presencia) y las propias de la administración (disminuyendo su volumen e importancia). Si esto es así, merecerían tomarse en cuenta las situaciones que se puntualizan a continuación.

- a) La “presidencia” de los Consejos por parte de los directores constituye un serio obstáculo para la efectividad de su funcionamiento. Los directores deben multiplicar su tiempo para integrar las sesiones del Consejo Técnico a su inmensa carga administrativa.

Sólo un interés pedagógico personal, institucionalmente no garantizado, puede salvar a estas sesiones de una dinámica burocrática. Por otra parte, el hecho de que los directivos concentren el control laboral sobre los maestros y definan las prioridades del plantel, compromete criterios de otra naturaleza, poco aptos para facilitar entre estos últimos el intercambio de dudas y problemas.

El reconocimiento profesional que sucede entre los maestros, desligado de presiones laborales, debería capitalizarse en este sentido. Poner a los Consejos en manos de uno o más docentes, elegidos por sus pares, coadyuvaría a fortalecer al mismo tiempo un reconocimiento y un compromiso profesionales que las actuales reglas no cultivan.

- b. Puesto que la “fuga hacia arriba” de los criterios directivos es

causada por un control laboral que *en su totalidad* pertenece a la supervisión, un efectivo contrapeso requeriría involucrar a los maestros en la evaluación de la gestión directiva. Ello contribuiría a centrar la atención en el quehacer específico de cada escuela, integrando la dimensión técnica como pauta de control.

Reconocida la complejidad del cargo directivo y la necesidad de sus relaciones con la supervisión, la atención del quehacer pedagógico en el aula constituye un campo que de hecho descansa en los docentes. Nadie mejor que ellos para aportar a la supervisión su valoración del apoyo directivo para fortalecer las tareas de la enseñanza (estrategias de distribución interna del trabajo como asignación de grados; cantidad y pertinencia de Comisiones y su distribución —según correspondan a la dificultad de grados y grupos—; requerimientos para actividades que distraen de la enseñanza; principios organizativos que permiten ganar tiempo de contacto en el salón; apoyo a iniciativas e innovaciones didácticas, entre otras).

Incorporar los criterios y necesidades del *cuerpo docente* es condición básica para fortalecer su desarrollo profesional. Para la supervisión, esta perspectiva no supone enfrentar una dispersión imprevisible de situaciones, ni mucho menos la ingobernabilidad de las escuelas. Sólo se requiere del replanteo posible de algunas concepciones, formas y procedimientos en uso, para otorgar a las cuestiones técnicas el nivel que necesitan recuperar. No podría dudarse que medidas de este tipo fortalecerían la mayor autonomía académico-administrativa de las escuelas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Citlali. "El trabajo de los maestros, una construcción cotidiana", Tesis de Maestría, México, DIE-CINVESTAV, 1986.

BALL, Stephen. *La micropolítica de la escuela*, Barcelona, Paidós-MEC, 1989.

EZPELETA, Justa. "La escuela y los maestros: entre el supuesto y la deducción", en *Cuadernos de Investigación Educativa*, No. 20, México, DIE-CINVESTAV, 1986.

_____. *Escuelas y maestros. Condiciones del trabajo docente en Argentina*, Santiago de Chile, OREALC-UNESCO, 1989.

MERCADO, Ruth. "La escuela primaria gratuita: una lucha popular cotidiana", en *Cuadernos de Investigación Educativa*, No. 17, México, DIE-CINVESTAV, 1986.

ROCKWELL, Elsie y Justa Ezpeleta. "La escuela: relato de un proceso de construcción inconcluso", en *Revista Colombiana de Educación*, Bogotá, Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica, 1984.

SANDOVAL, Etelvina. "Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos", en *Cuadernos de Investigación Educativa*, No. 18, México, DIE-CINVESTAV, 1986.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO. "Programa Nacional para la Modernización de la Educación. Educación Primaria", Documento Preliminar de la Comisión de Educación Básica, México, julio de 1989.

SUBIRATS, José e Ivonne Nogales. *Escuelas, maestros, crisis educativa. Condiciones del trabajo docente en Bolivia*, Santiago de Chile, OREALC-UNESCO, 1989.

TOVAR, Teresa. *Ser maestro. Condiciones del trabajo docente en Perú*, Santiago de Chile, OREALC-UNESCO, 1989.

VELÁZQUEZ Sánchez, José de Jesús. *Vademécum del maestro de escuela primaria*, 17a. edición, México, Porrúa, 1987.

