





La asesoría a las escuelas.
Reflexiones para la mejora
educativa y la formación continua
de los maestros

El libro *La asesoría a las escuelas. Reflexiones para la mejora educativa y la formación continua de los maestros*, fue elaborado en la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio de la Subsecretaría de Educación Básica, de la Secretaría de Educación Pública en colaboración con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Secretaría de Educación Pública

Coordinación General

Alba Martínez Olivé

Colaboración

Lilia Antonio Pérez

Adriana Miguel Marín

Organización de Estados Iberoamericanos

Coordinación Académica

Rosa Oralia Bonilla Pedroza

Diseño y formación

Constantine Editores, S.A. de C.V.

D.R. © Secretaría de Educación Pública, 2006
Calle Argentina 28, colonia Centro Histórico
Código postal 06020, México, Distrito Federal.

Primera edición, diciembre de 2006

ISBN: 970-815-010-X

Las opiniones vertidas en este libro son responsabilidad de sus autores.
Distribución gratuita / Prohibida su venta
Impreso en México

*J*ndice

<i>Presentación de la Secretaría de Educación Pública</i>	7
<i>Presentación de la Organización de Estados Iberoamericanos</i>	9
Introducción	11
La función de apoyo técnico-pedagógico: Su relación con la supervisión y la formación continua <i>Alberto Arnaut Salgado</i>	15
La asesoría técnica a la escuela <i>Rosa Oralía Bonilla Pedroza</i>	29
Principios generales de la asesoría a los Centros Escolares <i>Serafín Antúnez</i>	57
La asesoría al colectivo docente y el trabajo en el aula <i>Antonio Bolívar</i>	75
Los momentos del proceso asesor <i>Jesús Domingo Segovia</i>	107



resentación

En el libro *La asesoría a las escuelas. Reflexiones para la mejora educativa y la formación continua de los maestros*, se presentan cinco artículos elaborados por especialistas mexicanos y españoles en el tema de la asesoría y la mejora de la escuela quienes ahora comparten los aprendizajes que han obtenido y sistematizado en años de trabajo.

La Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, institución que por más de 10 años ha desarrollado en todo el país, programas y proyectos de formación continua, capacitación y actualización dirigidos a los maestros en servicio de la educación básica, ha venido trabajando el tema de la asesoría a la escuela, como uno de los asuntos de mayor relevancia para el mejoramiento de los procesos educativos. Es así como en el año 2005, coordina la Comisión SEP-Autoridades Educativas Estatales, en donde participaron 23 entidades del país con la intención de generar un proceso de consulta y reflexión amplio sobre la situación actual de la asesoría técnica a la escuela y la factibilidad de generar mejores condiciones para que, quienes desarrollan esta labor, cuenten con una formación más sólida que les permita convertirse en verdaderos apoyos a las tareas que realiza la escuela.

En este camino, la DGFCMS ha entablado un diálogo directo con aquellos que con seriedad han venido trabajando el tema y que son conscientes de su complejidad; con ellos hemos comprendido que conocer con profundidad procesos que permiten tomar mejores decisiones es una ardua tarea que requiere conocer el Sistema Educativo Nacional y los Sistemas Educativos Estatales, sus procesos históricos y su estructura de operación para encontrar las alternativas que permitan desarrollar una asesoría centrada en la escuela y sus problemas.

En este libro, nuestros colegas mexicanos Alberto Arnaut y Oralia Bonilla nos presentan sus reflexiones sobre la conformación de la función de Asesoría Técnica, las dificultades y los retos que actualmente se enfrentan; por su parte los colegas españoles

Serafín Antúnez, Jesús Domingo Segovia y Antonio Bolívar brindan elementos tanto de reflexión y análisis como algunas pautas para el mejor desarrollo de las tareas de los asesores. Ambas perspectivas tienen su punto de convergencia en el principio que la asesoría debe estar al servicio de la escuela y de sus maestros para la mejora de la educación que recibe cada niña y cada niño que asiste a nuestras escuelas.

Estas experiencias quedan a disposición de las maestras y los maestros, de las autoridades educativas, de los investigadores y estudiosos de la materia y, sobre todo, de sus protagonistas, para que cuenten con elementos para mejorar su quehacer y tomar decisiones cada vez más pertinentes para alcanzar el objetivo final: que las niñas y los niños mexicanos cuenten con mejores maestros para ejercer su derecho a la educación.

Alba Martínez Olivé
Directora General de Formación Continua de Maestros en Servicio
Subsecretaría de Educación Básica - SEP

Presentación

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) considera que la colaboración interinstitucional es indispensable para contribuir al enriquecimiento del acervo cultural y al desarrollo cualitativo de las políticas y las prácticas educativas del país. Atendiendo a este principio, ha colaborado con la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio en el desarrollo de diversos proyectos; la realización de pasantías en Chile y en España para el fortalecimiento de las competencias profesionales de los funcionarios responsables de la formación continua de los sistemas educativos estatales, un estudio sobre las concepciones de los docentes en México y la evaluación de los Programas Rectores Estatales de Formación Continua

En esta ocasión, la oficina regional de la Organización de Estados Iberoamericanos en México tiene el privilegio de presentar la concreción de un proyecto más; se trata de la publicación *La asesoría a las escuelas. Reflexiones para la mejora educativa y la formación continua de los maestros*, que compila cinco escritos elaborados por especialistas mexicanos y españoles, cuya principal preocupación es la mejora continua de la calidad educativa.

Sin duda que esta obra, además de ratificar la importancia de la colaboración institucional, contribuye a la sistematización de experiencias que –como rutas ya andadas– posibilitan la reflexión sobre los procesos de mejora escolar, en especial relacionados con la reorganización administrativa, el apoyo técnico profesional a directivos y docentes, y la asesoría y acompañamiento a los colectivos escolares en procesos de formación continua, transformación de la gestión y mejora de la enseñanza y el aprendizaje.

Por ello, estoy segura de que la lectura de cada uno de estos artículos puede aportar importantes elementos a estudiosos de los procesos de mejora educativa, académicos e investigadores interesados en el tema y a los agentes de otros sistemas educativos de Iberoamérica.

Licenciada Patricia Pernas Guarneros
*Directora de la Oficina Regional en México
de la Organización de Estados Iberoamericanos*



J ntroducción

En México, la Comisión SEP-Autoridades Educativas Estatales conformada para estudiar y proponer una normatividad que regule el servicio de apoyo técnico-pedagógico a la escuela se constituyó a partir de los acuerdos derivados de las reuniones del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) e inició sus trabajos el 3 de mayo de 2004, fecha en que la Comisión fue instalada formalmente con la participación de autoridades educativas federales y representantes de veintitrés entidades federativas,¹ tres asesores investigadores y un equipo técnico, coordinados por la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS).

A partir de la primera reunión se establecieron los propósitos respecto a la documentación, difusión de experiencias y la caracterización de las circunstancias que han definido el estado actual del apoyo técnico-pedagógico, lo cual permitió generar insumos de información para la construcción de una propuesta general para el establecimiento del Servicio de Asesoría Académica a la Escuela.

Asimismo se dieron a conocer los puntos que conformaron la mecánica de trabajo de esta comisión, metodología para la sistematización de la información y documentación de experiencias, entidades participantes y número de sesiones. Con esta orientación, se realizaron cinco reuniones de trabajo de la comisión y tres de la subcomisión de redacción para el análisis de las temáticas relacionadas con la situación actual del apoyo técnico, así como la redacción del documento que propone los lineamientos generales para el establecimiento del Servicio de Asesoría Académica a la Escuela (SAAE).²

El desarrollo de las actividades de la comisión propició el diálogo constructivo en torno a las principales fortalezas, dificultades y dilemas que enfrentan la figura y función de apoyo técnico pedagógico en cada entidad. Esto en conjunto permitió tener una caracterización de las circunstancias actuales de la función de apoyo técnico desde las

¹ Iniciaron 20 entidades, en el transcurso de los trabajos se incorporaron tres entidades más a la comisión. En la octava reunión participó además el estado de Puebla con observadores de Educación Básica.

² "Orientaciones generales para constituir y operar el Servicio de Asesoría Académica a la escuela", SEP-SEB-DGFCMS, julio de 2005.

distintas instancias, niveles, modalidades, proyectos y/o programas que operan en los sistemas educativos federal y estatal.

La revisión de las funciones que llevan a cabo las instancias de supervisión escolar y los centros de maestros favoreció la identificación de los aspectos metodológicos, técnicos, curriculares y laborales que debe conocer y manejar el personal que desarrolla actividades de asesoría académica a la escuela. También se analizaron las implicaciones para desarrollar y apoyar la labor de asesoría desde estas instancias y su importancia para el establecimiento del SAAE.

El análisis de las experiencias documentadas por el grupo técnico sobre el servicio de apoyo técnico en algunos sistemas educativos estatales, en la supervisión escolar y las derivadas de la puesta en marcha de proyectos de innovación para la transformación de este servicio, fueron elementos que abonaron al desarrollo de los trabajos de la Comisión.

Otra acción importante en este proceso fue el diálogo con asesores técnicos de varias entidades,³ quienes fungieron como lectores externos de los avances del documento en distintos momentos, por lo que su participación permitió contar con sus percepciones sobre la viabilidad de la propuesta, así como de las implicaciones y condiciones necesarias para ponerla en práctica.

En este trayecto fue también importante contar con especialistas –en calidad de asesores externos de los temas–, y con un grupo técnico que se encargó de sistematizar la información generada durante las discusiones, promover el diálogo continuo a través de medios electrónicos y presentar fichas técnicas sobre los avances y acuerdos de cada reunión con la finalidad de contar con insumos útiles para nutrir el proceso.

Una de las dificultades enfrentadas para la elaboración de esta propuesta fue la heterogeneidad, tanto en los contextos como en las concepciones existentes entre las entidades y los miembros de la comisión, así como la escasa información y estudios sobre la función y personal de apoyo técnico, lo cual, por un lado, refleja la escasa importancia que se le ha dado al tema y lo mucho que falta por hacer desde la investigación, el diseño y la puesta en marcha de políticas educativas y, por otro lado, representó un reto para poner en marcha nuevas acciones: diagnósticos estatales, programas de formación, encuentros académicos, documentación de experiencias, diplomados, entre otros.

El proceso de análisis permitió el logro de aprendizajes, entre los cuales se encuentran el de generar una visión integral sobre las necesidades del personal que realiza la función de apoyo técnico, el establecer estrategias para el reordenamiento del servicio, la integración y articulación de programas y proyectos, así como de las instancias que

³ Se contó con la participación de 14 lectores externos, entre investigadores, subsecretarios, asesores de Educación Básica, coordinadores de programas estatales, supervisores, jefes de sector y de enseñanza, asesores técnicos de zona, de Centros de Maestros, de programas nacionales y de las mesas técnicas de los distintos niveles y modalidades educativas.

las llevan a cabo; la necesidad de una formación específica para definir el perfil y las condiciones básicas para establecer lineamientos nacionales, entre otros.

Otras circunstancias que implicaron retos en el avance, son: el reconocimiento de la realidad que viven las entidades respecto al servicio de apoyo técnico y la situación deseable, los cuales se tradujeron en dilemas que plantearon la necesidad de incluirlos como parte de la propuesta, entre ellos: la necesidad de definir si el servicio debe ser externo o interno, si debe trabajar con la estructura y el personal actual o nuevas opciones, o bien si se trata de un servicio general o focalizado, etcétera.

El resultado de las reflexiones y aprendizajes obtenidos se expresan en el documento “Orientaciones Generales para constituir y operar el Servicio de Asesoría Académica a la Escuela”, el cual se caracteriza por definir una política educativa, proponer institucionalmente la concepción y orientación del servicio, establecer sus propósitos, contenidos y beneficiarios, así como las instancias que lo constituyen, sus formas de organización y sus implicaciones, las cuales plantean posibles líneas de acción para la puesta en marcha del Servicio de Asesoría Académica a la Escuela (SAAE).

Es necesario mencionar que la función de asesoría está en proceso de construcción aquí y en otros sistemas educativos, por lo que será indispensable que el documento del SAAE se revise y actualice permanentemente, para lo cual conviene recuperar la información y aprendizajes que se deriven de la puesta en marcha y evaluación de diferentes iniciativas sobre este Servicio, de tal manera que se esté en capacidad de responder a los avances en el conocimiento y estudio de los problemas educativos, así como a las nuevas necesidades que afronte el sistema educativo.

Uno de los propósitos de este libro es contar con escritos realizados por especialistas en el tema de la asesoría, tanto mexicanos como de otros países, para abonar a la reflexión de quienes estén interesados en la profesionalización de los asesores técnico pedagógicos y para quienes decidan poner en práctica el SAAE.


En los primeros artículos se plantean puntos de vista muy cercanos a la realidad del sistema educativo mexicano y, en los siguientes, una visión de especialistas españoles que muestran los aprendizajes obtenidos en la asesoría a la escuela durante varias décadas.

El artículo de Alberto Arnaut da cuenta de la estrecha relación que existe entre la asesoría a la escuela, la supervisión escolar y los Centros de Maestros, haciendo un recorrido histórico sobre la constitución de esta función en el sistema educativo mexicano; por su parte el artículo “La asesoría técnica a la escuela”, de Rosa Oralía Bonilla, además de mostrar algunos argumentos sobre la necesidad e importancia de esta función, plantea reflexiones en torno a la transición que en México se está presentando al respecto.

Serafin Antúnez bosqueja los principios de la asesoría técnica, señalando pautas a considerar para la actuación de los asesores y de las instancias y áreas educativas que tienen la responsabilidad de brindar apoyo técnico a directivos y docentes. Antonio Bolívar nos recuerda, a través de su artículo, la importancia de no perder de vista que la asesoría técnica a la escuela tiene el propósito esencial de apoyar a directivos y docentes en el cumplimiento de su tarea fundamental por lo que es indispensable no perder de vista la dimensión del trabajo en el aula al mismo tiempo que la tarea del colectivo docente. Finalmente, Jesús Domingo Segovia nos participa de los distintos momentos de la asesoría, refiriéndose a la condición *in situ* del trabajo que promueve el asesor para impulsar la reflexión sistemática sobre la práctica educativa.

Estoy segura que esta compilación sobre diferentes aspectos y desde varias perspectivas sobre la asesoría técnica puede abonar a los procesos de construcción de esta función y, sobre todo, al debate colectivo que permitirá ir construyendo una nueva orientación y sentido tan necesarios para la asesoría en México.

Rosa Oralia Bonilla Pedroza
*Colaboradora de la OEI y Presidenta del Consejo
Directivo de Innovación y Asesoría Educativa, A.C.
Octubre de 2006.*



a función de apoyo técnico-pedagógico:
Su relación con la supervisión
y la formación continua

ALBERTO ARNAUT SALGADO*

Introducción

La ponencia que presento esta mañana,¹ se refiere –fundamentalmente– a la historia de la función de apoyo técnico-pedagógico, en su estrecha relación con la supervisión escolar. Una primera parte de mi exposición la dedicaré a comentar sus inicios; en la segunda, hablaré de esta función en la escuela post-revolucionaria; en la tercera, la expansión acelerada del Sistema Educativo Mexicano, de 1940 a 1976; en la cuarta etapa abordaré –lo que yo llamo– el primer resurgimiento de la función de apoyo técnico-pedagógico, al final de la década de 1970, a propósito de la desconcentración de la Secretaría de Educación Pública y de todas las actividades desarrolladas en el marco del *Programa Educación para Todos*, durante la administración de Fernando Solana; para terminar mi exposición, y es a lo que dedicaré mayor atención, comentaré el resurgimiento de la función de apoyo técnico-pedagógico ocurrida a principios de los años noventa, cuando, de manera simultánea, se desconcentró y federalizó la educación, e inició una importante reforma educativa en varios frentes: reforma curricular, renovación de libros de texto, actualización docente y programas encaminados a mejorar la calidad y la equidad de la educación en México.

* Investigador de El Colegio de México.

¹ Conferencia dictada en La Trinidad, Tlaxcala el 28 de noviembre de 2005.

La fundación del Sistema Educativo Nacional

Como ustedes saben, el Sistema Educativo Nacional, en sus rasgos esenciales, se fundó –o comenzó a configurarse– en el último tercio del siglo XIX, con la interposición de muchos factores: los liberales triunfantes decidieron una mayor intervención, ya sea de forma, indirecta, por ejemplo a través de la reglamentación, o directa, mediante el establecimiento de las escuelas públicas que dependían de los ayuntamientos de los estados y del gobierno federal, según el ámbito de referencia o de su cobertura.

Así es que, la escuela –tal y como la conocemos en México– desde la perspectiva de un historiador no es algo tan lejano en el tiempo, pues no tiene más de 130 años como institución; podríamos decir que dicha imagen se empezó a difundir durante la república restaurada y continuó durante el porfiriato.

La fundación de la escuela coincide con la transformación de la profesión docente, que era una ocupación desempeñada, fundamentalmente, en la casa del maestro o en la del alumno; eran maestros particulares que ofertaban sus servicios de enseñanza para la adquisición de la lecto-escritura y el cálculo matemático; dichos servicios eran, directamente, ofrecidos a los padres, quienes pretendían que sus niños aprendieran a leer, escribir, contar, y, a veces, a estudiar el catecismo religioso y el catecismo cívico.

Luego, la profesión del docente se transformó gracias a la creciente intervención del Estado en la fundación de las hoy llamadas escuelas; ese espacio público que no es la casa del maestro, ni la casa del niño, sino un espacio físico, organizacional, reglamentario moral, profesional. Así, de ser una profesión casera pasó a ser una ocupación realizada en un espacio nuevo, de carácter público y, además, obligatorio y dependiente del Estado.

La profesión docente también sufrió otras transformaciones, como por ejemplo, de ser una ocupación remunerada directamente por los padres de los niños, se convirtió en una ocupación asalariada, es decir, remunerada por el ayuntamiento, por el gobierno del estado o por el gobierno federal. Este cambio es importante porque de ser una ocupación casera se transformó en una ocupación escolarizada; de un trabajo remunerado directamente por los clientes, se convirtió en un trabajo asalariado, al tiempo que pasó a ser una profesión a la que se ingresa, ya no mediante una mera autorización para el establecimiento de los servicios de la docencia en las primeras letras, sino por medio de la formación especializada en las escuelas normales, que comenzaron a fundarse en esos años.

Hasta ese momento, los maestros no tenían que pasar por un examen, la mayoría, simplemente, se presentaba en el lugar y anunciaba directamente sus servicios. Cuando ofertaban sus servicios, tenían como obligación saber leer, escribir y contar.

Pero, a partir de la creación del Sistema Educativo Nacional y de los factores enunciados, surge la necesidad y obligación de recibir una formación especializada para la docencia, ya no era suficiente saber leer, escribir y contar, sino saber cómo iban a enseñar. En ese sentido, la ocupación casera y asalariada se convierte en una profesión; un cambio muy importante que llega hasta nuestros días.

Por supuesto que, de forma paralela, comienza a difundirse la nueva pedagogía y los nuevos métodos de enseñanza y de instrucción en la educación. Ya no se trata de enseñar a leer, escribir, contar y ver algo de catecismo y de civismo, sino además, se empieza a plantear que la instrucción o la enseñanza de la lecto-escritura y el cálculo son parte de un proceso más vasto, que es el de la educación; es decir, aquel que incluye el desarrollo integral de los niños, el desarrollo de sus potencialidades mentales, físicas, actitudinales, morales, etcétera; es ahí, cuando de la instrucción se pasa a la educación.

Garantizar la obligatoriedad de la educación

Conforme se empieza a expandir el sistema escolar público en los ámbitos municipal, estatal y federal, también aparece la necesidad de coordinar y administrar este creciente sistema escolar. Pero, sobre todo, en los inicios de nuestro Sistema Educativo Nacional surge la necesidad de garantizar que los padres cumplan con el principio de educación obligatoria.

La administración educativa, en la mayoría de los estados, aparece con la inspección escolar. Antes de la existencia de los jefes de departamento de instrucción primaria, antes del surgimiento de los directores de educación primaria en cada uno de los estados, antes de la aparición de los regidores de educación primaria en cada uno de los ayuntamientos, estuvieron los inspectores.

En el comienzo, para decirlo con tono bíblico, fueron los inspectores. La primera administración educativa que surgió en nuestro país fue la inspección escolar, y se destacó por su función esencialmente político-administrativa e, incluso, por su carácter penal. Los primeros inspectores tenían como función esencial asegurar que los padres enviaran a sus niños a la escuela, porque la educación primaria elemental, ya se había declarado como obligatoria y el Estado debía garantizar la asistencia de los niños, sobre todo, los provenientes de los sectores sociales a los que estaba destinada, en su origen, la instrucción pública.

Como es de imaginarse, la creciente escuela pública tardó tiempo, poco, pero tardó, en implantarse socialmente.

La escuela pública, desde su origen hasta nuestros días, es la escuela de los pobres, es la escuela de los grupos marginados; los grupos más privilegiados –a finales del siglo XIX– no enviaban a sus hijos a la escuela, seguían contratando a los maestros para que les enseñaran en su casa o en la casa del maestro. Este tipo de instrucción dio pie a lo que hoy conocemos como el Subsistema de Escuelas Privadas.

Con el paso del tiempo, la obligación de los padres se transforma en una obligación del Estado. La obligatoriedad de la educación primaria, que inicialmente era una obligatoriedad pensada para los padres de escasos recursos económicos, se convirtió, muy pronto, en la obligatoriedad del Estado, para satisfacer una creciente demanda de los pobres por la educación.

Actualmente, la obligatoriedad de la educación está señalada en la Constitución –Reforma de 1993– y en la *Ley General de Educación*, donde explicita que la responsabilidad no corresponde solamente a los padres, sino también al Estado.

En aquella época, la función de supervisión era –como dije antes– una función, esencialmente político-administrativo y penal, establecida para garantizar la educación de los niños. Los inspectores tenían las siguientes tareas: verificar la asistencia de los niños a la escuela, vigilar que los niños –en edad escolar– no anduvieran en las calles, hablar con los padres y, en su caso, consignarlos ante el ayuntamiento. Posteriormente, el ayuntamiento decidía los castigos, como la privación de la libertad o el pago de las multas correspondientes. Cabe decir que casi nunca se aplicaban estas multas, pero, el posible castigo era –como la *espada de Damocles*– un incentivo drástico para que los padres enviaran a sus hijos a la escuela.

La supervisión administrativa y la supervisión técnico-pedagógica

El nacimiento de la escuela coincidió con una primera revolución pedagógica en el subsistema federal, en el distrito y en los territorios federales; la función supervisora se dividió en dos: permanecieron los supervisores administrativos y surgieron los supervisores técnicos. Los técnicos tenían como tarea principal las actividades que han desempeñado, y siguen desempeñando, los supervisores, pero que además es ejercida por muchos equipos técnico-pedagógicos, en todas las mesas técnicas de cada nivel y modalidad educativa.

¿Qué función tenían los supervisores técnicos? Llevar la *buena nueva* de la pedagogía moderna a los maestros carentes de una formación en las escuelas normales –a finales del siglo XIX–, docentes reclutados sin una formación inicial normalista; situación que predominó en las zonas rurales hasta la década de 1960.

La supervisión técnica o pedagógica se convirtió en una función esencialmente de apoyo técnico-pedagógico, tal y como ahora la conocemos. Los supervisores administrativos tenían como función garantizar que: los niños asistieran a la escuela, los maestros impartieran sus clases, se cumplieran los programas de estudio y que la escuela contara con una infraestructura mínima. En cambio, los supervisores técnicos tenían como tarea principal la de organizar academias, conferencias pedagógicas y actualizar a los maestros que no se hubieran formando en las primeras escuelas normales modernas –durante los últimos años del siglo XIX– y con los nuevos métodos de enseñanza.

Sin embargo, dada la gran cantidad de conflictos entre la supervisión administrativa y la supervisión técnica, éstas terminaron unificándose y quedando una sola, la cual se responsabilizaría, al mismo tiempo, de los asuntos administrativos y de los técnico-pedagógicos.

La supervisión y su apoyo en la formación y actualización de los docentes

CON LA REVOLUCIÓN MEXICANA LLEGÓ LA *buena nueva* de la escuela rural mexicana; Vasconcelos, Rafael Ramírez, y otros grandes educadores, querían construir una nueva escuela y llevarla al campo; pero, sucedió que los maestros normalistas eran insuficientes para atender a las escuelas rurales y quizás no tenían la formación necesaria, ni querían ir al campo. Entonces, para llevar la escuela a los contextos más desfavorecidos, igual que sucedió con las tierras y el dinero durante la revolución, se reclutaron maestros de donde los hubiera, no se podía esperar a crear un sistema de formación de maestros rurales. Este es el rasgo más original de la política educativa post-revolucionaria.

Sin embargo, el reclutamiento masivo de maestros rurales obligó, también, al desarrollo de funciones complementarias de este grupo; como por ejemplo, funciones de apoyo técnico-pedagógico. La actualización y educación de los maestros rurales, apenas egresados de cuarto grado de la primaria elemental, en un 80%, requerían de acompañamiento, orientación y formación continua, las cuales se les tenía que ofertar de alguna manera. De ese modo, los supervisores de la escuela rural mexicana se convirtieron, en sus respectivos estados, en entes morales y polifuncionales.

En ese entonces, los supervisores se encargaron de identificar las necesidades educativas; decidir, por ejemplo, el lugar donde se iba a establecer la escuela rural, selección del personal que se desempeñaría como docentes de la nueva escuela rural; además de orientar a los jóvenes maestros sobre cómo llegar a cada comunidad, y las formalidades para ponerse en contacto con las autoridades municipales, las autoridades tradicionales del pueblo, el sacerdote y con todos aquellos que pudieran aportar algo para la

construcción de la escuela. Luego, participaban en la edificación de la escuela, junto con la comunidad. Posteriormente, se encargaban de supervisar y apoyar a los jóvenes maestros.

Así, la función del supervisor, como inspector que garantizaría la asistencia de los niños a la escuela, –función un tanto policíaca– vino a menos, para dar paso a otras tareas propias de la expansión de los servicios a zonas rurales e indígenas: la búsqueda del apoyo de la comunidad y la actualización, el acompañamiento y la orientación de los maestros rurales.

Al final de la década de 1920, se dio una nueva diferenciación; los supervisores siguieron cumpliendo las funciones antes señaladas, pero surgieron las escuelas normales rurales y las misiones culturales para la capacitación de los maestros.

Las misiones culturales nacieron para contribuir a la actualización, acompañamiento y orientación de los maestros rurales, quienes, habiendo terminado la primaria elemental, se les habilitaba para la docencia. Las escuelas normales rurales, creadas durante la década de 1920 y, sobre todo, en la década de 1930, surgen para la formación inicial y profesional de los docentes. En ese entonces, las funciones de acompañamiento, actualización y orientación del trabajo docente en la escuela rural fue realizado por diversas instancias: delegados instaladores, inspectores, misioneros culturales, las escuelas normales rurales, etcétera. Aun cuando aparecen nuevos nombramientos, la función del supervisor rural sigue siendo central.

A finales de la época cardenista, las vertientes de actualización y de capacitación, provenientes de las misiones culturales y de las escuelas normales rurales, entraron en crisis y el gobierno de Cárdenas decidió sacarlos de la función, quedando los supervisores escolares como dueños de la escena.

A partir de 1940, la situación comenzó a cambiar; la función de capacitación, es decir, la función de regularización de los estudios profesionales de los maestros rurales, se encomendó a la normal más grande del mundo, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, que tenía como tarea principal la capacitación y el mejoramiento profesional de los maestros rurales y urbanos, entre los cuales había un grupo considerable que ejercía el trabajo docente sin título. Esta institución permitió a los profesores cursar los estudios de secundaria y los estudios profesionales, para obtener el título de Profesor de Educación Primaria, equivalente a la del egresado de la Escuela Nacional de Maestros, de la Ciudad de México.

Por otro lado, la función de actualización, por lo menos teóricamente, quedó encomendada a los supervisores escolares. Sin embargo, fue tan acelerada la expansión del sistema escolar a partir de los años cuarenta, y, específicamente, en los cincuenta, que

la función supervisora prácticamente no se dio a basto en la tarea –continua y permanente– de acompañamiento, orientación, apoyo y formación continua de los maestros en servicio. Incluso, podríamos decir que, de 1940 a 1978, en un periodo de expansión tan acelerado del Sistema Educativo Nacional –particularmente en la educación primaria–, la supervisión realizó tantas actividades que poco pudo hacer para desempeñar la función de acompañamiento y de apoyo técnico-pedagógico a las escuelas.

Este es un periodo donde, la decisión política urgente fue crecer, expandir e incorporar al mayor número de niños mexicanos a la escuela, se priorizó una política fundamentalmente expansiva; así, el mejoramiento de la calidad, la pertinencia y la equidad quedaron subordinadas a la expansión: no existía mejor escuela y de mayor calidad que aquella que se creaba, porque no había antes ninguna otra.

La Secretaría de Educación Pública centralizó la elaboración y aplicación de los planes, programas de estudio y, además, en 1959, creó la Conaliteg,² institución encargada de la producción de los libros de texto gratuitos, obligatorios y, prácticamente, únicos para todo el país. Entonces, tenemos un contexto donde prevaleció una política privilegiadora de la expansión y una política –centralizada– promotora de la uniformidad de libros, de planes y programas de estudio, como medios para garantizar la misma educación, para todos, en el menor tiempo posible.

De esta forma, temas como calidad, pertinencia y equidad, –que emergieron a finales de la década de 1970 y, concretamente, en la década de 1990– fueron obviados, frente al reto que significó la demanda excesiva por la educación, provocada también por la creciente explosión demográfica desatada en el país, entre 1940 y 1970.

En ese tiempo, tuvimos un panorama completamente distinto a los anteriores, con una educación similar para todos, en el menor tiempo posible, gracias a: la misma escuela, los mismos planes, los mismos programas, los mismos textos. Así, el principal papel de los supervisores fue desempeñar funciones acordes con la política expansiva y uniformizadora, además de garantizar la paz en un sistema que estaba creciendo a ritmos muy acelerados, en un gremio que, ya para entonces, se había multiplicado a grandes pasos (de 1920 a 1970, el total de profesores federales pasó de tres mil a 300 mil).

Durante esta temporada se presentó un desdibujamiento de la función técnica en la gestión del sistema, y no sólo en el ámbito de la supervisión, sino también, en la dirección del Sistema Educativo Nacional. Lo anterior porque, en primer lugar, había que garantizar la normalidad político-administrativa, la gestión de recursos humanos, financieros y materiales de –alrededor– 150 mil maestros de educación primaria, 50 mil maestras de preescolar y 80 mil maestros de secundaria; así que para garantizar la

² Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

continuidad de los servicios, los supervisores realizaron –con intensidad– actividades administrativas y de control, como: estar pendientes de que los libros de texto llegaran a tiempo a las escuelas, de que los maestros recibieran sus pagos con la mayor puntualidad posible, porque sin maestros, no habría escuelas. En segundo lugar, fue importante mantener la paz en las diferentes zonas, en las escuelas, en las sesiones de trabajo, etcétera; al grado, que el presidente Adolfo López Mateos afirmó: “La paz en las escuelas es la paz de la Nación”. En tercer lugar, se debía garantizar la fluidez de los recursos mínimos indispensables, del centro hasta las escuelas, pasando por mil instancias.

Dentro de este contexto, la función de apoyo técnico-pedagógico, de conducción pedagógica, se desdibujó y ocurrió –entre las décadas de 1940 y 1960– el periodo de expansión más acelerado del sistema.

De esta manera, podríamos decir que aquella función de apoyo técnico- pedagógico –esencial en el origen del Sistema Educativo Nacional Mexicano de finales del siglo XIX– se fue desvaneciendo progresivamente durante las dos primeras décadas después de la revolución y, más aún, a partir de la década de 1940, pues los supervisores fueron rebasados por el crecimiento del Sistema Educativo Mexicano y, sobre todo, por el ritmo de expansión del Subsistema Educativo Nacional General, dependiente de una misma autoridad nacional.

Educación para Todos

La situación comenzó a cambiar cuando terminó el periodo de expansión más acelerado del Sistema Educativo Nacional, a finales de la década de 1970, particularmente, en el periodo de Fernando Solana; porque, aunque no hubo una reforma curricular importante en este periodo, sí se desarrollaron dos aspectos importantes de recordar: la conformación de las Federaciones Generales de la SEP, en cada uno de los estados de la República, y la creación de la estructura básica para la educación: director de planeación, director general de administración, área de operación de educación básica, etcétera, en cada una de las federaciones.

Pero, al mismo tiempo, durante este periodo se puso en marcha un programa de tipo comando, que dio cobertura a muchos programas experimentales y pilotos, bajo el nombre de *Educación para Todos* (1979-1982).

Durante estos años se reactivó y consolidó la educación llamada indígena-bilingüe; todavía no se pensaba en interculturalidad, como ocurrió a partir de la década de 1990. Asimismo, la educación especial recibió particular atención, al impulsarse nuevos métodos de enseñanza de lecto-escritura y de matemáticas; también, cabe señalar,

se produjo el libro integrado de primero y segundo grados; se generaron programas pilotos, como el llamado 12-14, para los niños de educación primaria en extra-edad; se desarrolló una primera experiencia de programas educativos compensatorios; se multiplicaron los jardines de niños, a partir de investigaciones educativas, de organizaciones de la sociedad civil, etcétera.

Para este momento, podríamos decir que, por dos razones se dio un primer resurgimiento de la función de apoyo técnico-pedagógico: la creación de las federaciones y la de estos programas diferenciados y de carácter piloto-experimental, desarrollados al margen del sistema burocrático tradicional y de las escuelas regulares –a pesar de que muchos de ellos intervenían directamente en la escuelas regulares– bajo la cobertura del *Programa Educación para Todos*.

Así empezaron a desarrollarse a un ritmo más acelerado, especialmente en la administración educativa federal de cada estado, las llamadas *mesas técnicas* de cada nivel y modalidad educativa; es decir, se conformaron los equipos técnicos para sacar adelante los métodos de enseñanza de lecto-escritura, la enseñanza de las matemáticas, la emergencia de la educación bilingüe indígena, así como la de la educación especial, la cual constituyó la primera emergencia para atender a niños con capacidades diferentes.

Además, en esos años, por primera vez, el currículo nacional vivió sus primeros ajustes para operar al margen de las escuelas regulares, de manera tal que surgió, con la creación del INEA, la educación sistematizada para adultos. En esta época, también se acentuó la experimentación y comenzó la primera expansión acelerada de educación indígena.

Por otro lado, cada uno de los programas que conformaban el de *Educación para Todos* dejó una influencia de largo alcance, con la consecuente creación de equipos técnicos para desarrollar estos nuevos modelos pedagógicos.

La diversificación de los programas educativos se dio todavía en una época en la que predominaba una política, cuyo objetivo principal era garantizar la asistencia de los niños a la escuela; pero, la política expansiva comenzó a reconocer sus límites precisamente en los grupos marginados, aislados e incommunicados, de nuestro país. Es ahí, cuando nace el instructor comunitario, en los sectores rurales e indígenas, y los promotores para la educación de los adultos y de estudios a distancia.

Este fue el cambio más importante en la historia de la educación del siglo XX; si recordamos, el desarrollo de una escuela rural que buscaba resolver la manera de llegar al campo y a los indígenas, luego, se pasa de una escuela uniforme para todos, durante las décadas de 1940 a 1970, a una escuela diferenciada, para poder universalizar la educación primaria.

Estos elementos influyeron en la formación de cuadros de acompañamiento técnico-pedagógico para cada programa; aquí tenemos una primera expansión importante de los *cuadros* de apoyo técnico-pedagógico, aunque todavía pequeña si la comparamos con el decenio de 1990.

Otro factor que contribuyó a desarrollar los cuadros de apoyo técnico-pedagógico, a finales de la década de 1970, fue la necesidad de contar con personal calificado, pedagógicamente hablando, en las nuevas delegaciones de la SEP, pues, la mayoría de los delegados de la SEP de los estados no provenían del magisterio y necesitaban comunicarse con supervisores, con los jefes de sector y con los responsables de la administración directa de cada sistema escolar, y de cada nivel y modalidad educativa.

Así, en esta etapa tenemos un doble origen del personal de apoyo técnico-pedagógico: por la diversificación de programas y por la descentralización. Este fue el primer destello de lo que ahora conocemos como equipos de apoyo técnico-pedagógico, y que trabajan en torno a distintos programas y áreas ejecutivas de la administración de cada nivel y modalidad educativa.

Reforma educativa y calidad de la educación

Una segunda emergencia de la función técnico-pedagógico, la encontramos a principios de la década de 1990, con dos reformas muy importantes; una reforma político administrativa, es decir la federalización, transferencia y descentralización de los servicios de educación básica y normal, que pasaron a depender de cada uno de los gobiernos de los estados, ya que hasta ese momento dependían del gobierno federal. La segunda reforma fue la educativa, con la modificación de planes y programas de estudio de educación básica y normal, pero, al mismo tiempo, la puesta en marcha de diversos programas educativos que buscaban mejorar la calidad, y, sobre todo, acompañar y provocar que la reforma curricular llegase hasta las escuelas, aulas, maestros y niños.

En este momento, ambas reformas –la político administrativa y la educativa– promueven la necesidad de consolidar los cuadros técnicos en cada uno de los estados; recordemos que éstos se desarrollaron más temprano y de manera rápida en la administración educativa federal, que en las administraciones educativas –antiguas– de los estados. La concentración se dio porque el gobierno federal necesitaba más de esos cuadros dentro de su propia estructura, pues de él dependían las dos terceras partes de las escuelas públicas del país; pero, quizá también, porque el gobierno federal contaba con mayores recursos financieros para disponer de segmentos del magisterio federal

dispuestos a dejar las escuelas, para desempeñar las funciones de apoyo técnico-pedagógico en cada una de las modalidades y niveles, situación que se multiplicó aceleradamente a principios de la década de 1990.

La descentralización fue muy radical en los aspectos administrativos y laborales; los estados tuvieron que asumir la responsabilidad de conducir y de gestionar ya no sólo los respectivos sistemas estatales, sino que los recibieron con la transferencia de los servicios educativos de básica y normal. Además, la *Ley General de Educación* señala, entre las atribuciones exclusivas de los estados, la de operar los servicios educativos, lo cual conlleva la transferencia de la conducción y la gestión técnico-pedagógica de los sistemas escolares.

Si se observa, por el cambio en la estructura operativa de los sistemas estatales, por la puesta en marcha de una reforma curricular y por la creación de una gran diversidad de programas educativos, la función de apoyo técnico-pedagógico llegó a ocupar un espacio cada vez más importante en la conducción y operación en el ámbito central de la Secretaría de Educación; pero, también en la conducción, operación y concreción de todos los programas educativos que se pusieron en marcha a partir de 1992.

No obstante que la función de apoyo técnico-pedagógico emerge en esta época, como una de las más importantes en la gestión del sistema educativo mexicano y de los nuevos sistemas educativos de los estados, presenta severos problemas.

Cuando emerge una reforma educativa como la de principios de los años noventa y se ponen en marcha tantos programas necesitados de equipos técnico-pedagógicos, la supervisión –que hasta finales de la década de 1970 se había dedicado, fundamentalmente, a garantizar la continuidad de los servicios, al cumplimiento de funciones de carácter político, administrativo, social e, incluso, gremiales y laborales– se vio sometida a una fuerte presión, porque, de la noche a la mañana, se convocó a los profesores a desempeñar funciones de carácter técnico-pedagógico, sin una formación inicial previa como supervisores centrados en actividades técnicas.

Así, a las funciones –políticas, administrativas, sociales y gremiales– desempeñadas formalmente por los supervisores se agregaron, sobre la marcha, programas y proyectos, concursos, campañas, capacitación, trabajo con las comunidades y otras actividades de asistencia social, que los supervisores se encargaban de difundir en la escuela.

Pero, además, la supervisión se convirtió en un *campo invadido* por un cúmulo de equipos técnicos de otros programas que llegan a su territorio y, a veces, sin aviso. Además, se agrega la complejidad alcanzada por el sistema escolar, en tanto los maestros y los alumnos *ya no son los mismos de las décadas pasadas*. En estas circunstancias, y particularmente desde el decenio de 1990, no ha sido nada fácil ser supervisor.

Cuando uno ve el panorama de los años noventa llega a la conclusión de que la función de apoyo técnico-pedagógico, que inicialmente parecía propia de la figura del supervisor, ante esta gran diversidad de equipos técnico-pedagógicos, mesas técnicas de cada nivel o modalidad y de cada programa o proyecto, ya no puede pensarse como una función individualizada.

Es aquí que la función de apoyo técnico-pedagógico tiene que ser repensada y ejecutada, esencialmente, como una función colectiva y no exclusiva de los supervisores, o de las mesas técnicas, o de cada equipo técnico de cada programa; por lo contrario, debe ser una tarea de todos.

La función de apoyo técnico-pedagógico y la formación continua

Por otro lado, a diferencia de la función y el nombramiento del supervisor, la función de apoyo técnico-pedagógico no se cubre mediante un nombramiento y plaza específica, sino con maestros en servicio, *comisionados*, como auxiliares, apoyos o asesores técnicos.

Aquí se desata una intensa polémica, pues sabemos que hay muchas alternativas; algunos señalan que podría ser la creación de la plaza de asesor-técnico de base, otros plantean convertir en asesores técnicos a todos los empleados de confianza. Por lo pronto, ninguna de estas dos alternativas es recomendable porque, en la situación actual, a pesar de que el personal de apoyo técnico-pedagógico no tiene seguridad en la función, la tiene en el empleo y esto, por lo menos, ofrece cierta flexibilidad para el desarrollo de sus funciones técnicas.

Para mi no es muy fácil la solución al problema administrativo y laboral del personal de apoyo técnico-pedagógico, porque lo ideal sería que estuvieran en mejores condiciones y, al mismo tiempo, existieran las posibilidades de renovar permanentemente los cuadros, evitando que quienes sean renovados queden fuera del servicio o sin ocupar el lugar que les corresponde, después de desempeñar durante mucho tiempo esta función tan delicada y especial.

No es fácil la solución, como tampoco lo es definir, de una sola vez, los aspectos que corresponden a la función de apoyo técnico-pedagógico.

El desempeño de la función técnico-pedagógica, ya sea como supervisores o bien como equipos de mesas técnicas, de programas, de Centros de Maestros, etcétera, es polifuncional; asimismo, sabemos que hay funciones de carácter general que requieren, a su vez, de una formación general: conocimiento de planes, libros de texto, programas educativos, etc.; pero, también hay áreas, tareas y trayectos formativos que exigen

–como en el caso de los auxiliares técnico-pedagógicos, que desempeñan una actividad polifuncional– grados importantes de especialización y no es fácil siquiera hacer ofertas; es decir, si es difícil construir ofertas pertinentes para los maestros en servicio, aún es más difícil construirlas para la formación continua del personal de apoyo técnico-pedagógico.

Por otro lado, sabemos que los directores y los supervisores están recibiendo demandas cambiantes y diversas de parte de los maestros, en lo que se refiere a la formación, precisamente, por los importantes cambios que se están operando en la formación continua.

Uno de los cambios que más impacto tiene en la actualidad, sobre la función de apoyo técnico-pedagógico, se refiere a la formación continua, a la transición del Pronap en Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, con sus Programas Rectores Estatales; pues, todo ese esfuerzo que se está generando por transformar e invertir, en cierto sentido, la dinámica para pasar de una serie de programas dominados por la oferta, a una serie de programas y de servicios de actualización y de acompañamiento técnico-pedagógico a los maestros que están en las escuelas, a partir de la demanda generada por la construcción colectiva de su propio trayecto formativo.

Creo que este es un cambio muy importante porque, además, pretende terminar con la segmentación y el aislamiento entre las distintas áreas que participan en la actualización y, en general, en el acompañamiento técnico-pedagógico a los maestros.

Si logran consolidarse estas redes, por escuela, zona, o región; los maestros –a través de la construcción de la demanda– pueden obligar a los *de arriba*, que también se encuentran aislados, y no pocas veces enfrentados entre sí, a coordinarse para responder a la demanda que se está planteando a los maestros, no sólo por la reformas educativas, sino también desde la vida cotidiana de las escuelas.

Con estas reflexiones culmino mi exposición, pero no el debate sobre el tema de la formación continua y el apoyo técnico, el cual debe continuar para buscar alternativas que verdaderamente apoyen a la escuela en el cumplimiento de su tarea fundamental.

