

# LA PARTICIPACION COMUNITARIA EN LA GESTION DE LA ESCUELA RURAL

*John Durston*

*División de Desarrollo Social, Cepal*

La relación entre la participación comunitaria en la gestión de la escuela rural y la eficiencia y eficacia en el logro de la equidad educativa no es inmediatamente evidente. Sin embargo, desde hace años se sabe que los programas destinados a mejorar el bienestar de la población rural pobre sólo son efectivos cuando los beneficiarios participan en la toma de decisiones (Coombs 1980; Lacroix 1985; Durston 1988). Los habitantes pobres de áreas rurales no son recipientes vacíos, que se beneficien pasivamente por la obra de planificadores omniscientes. Lejos de ello, sus conocimientos sobre su medio y sobre la compleja evolución del tejido socioeconómico local superan con creces al de los expertos (Calvo 1986). Este tejido socioeconómico, que abarca las instituciones informales de la comunidad rural, es también una red de intercambios de bienes y de información de importancia vital para un proyecto que pretende intervenir y mejorar esa realidad. De esta manera, la comunidad (con todas sus carencias y con todos sus conflictos internos) constituye un recurso institucional clave. No aprovechar esta herramienta disponible significa alejarse de la optimización en la asignación de los recursos externos de cualquier proyecto social rural, sobre todo si está relacionado con la educación.

La participación de la comunidad en la gestión de reformas educacionales es especialmente relevante para el logro eficiente y eficaz de mejoramientos en el aprendizaje de los niños de medios pobres (y, por ende, de la equidad educativa general). Esto, por sus aportes en dos grandes planos: la *comunicación intercultural*, y (sobre todo) la realización de *contratos entre actores* en el sistema ampliado escuela-comunidad.

Concretamente, las evidencias indican que la participación de los padres mejora el costo-impacto de los proyectos de reforma educacional destinados a lograr mayor calidad y equidad, de tres maneras diferentes. En primer lugar, si se supera la incomunicación intercultural, se mejora la eficacia pedagógica. Segundo, si la comunidad participa en la contratación, mejora el *accountability* (rendición de cuentas, o "responsabilidad ante") de la escuela y de los profesores. Finalmente, si se logra un sentido de comunidad y de equipo con una meta común, hay una sinergia en el sistema ampliado de la escuela que también contribuye a mejorar los resultados de la gestión.(1)

Es conocida la estrecha relación entre logro educativo y el medio socioeconómico de origen del alumno, tanto en América Latina como en otras regiones. Estudios de la Cepal, por ejemplo, muestran la correlación entre

ingreso per cápita del hogar y el riesgo de repitencia y deserción (Cepal 1994 y 1995; Gerstenfeld 1995). El riesgo de un limitado logro escolar es mayor cuando los padres tienen baja educación y cuando el niño vive en el área rural.

Este aparente determinismo, que parece nefasto para las esperanzas de lograr mayor equidad a través de la educación, está empezando a ceder ante nuevas percepciones sobre la relación entre medio sociocultural de origen y logro escolar. Tales apreciaciones emergen de los hallazgos y experiencias de nuevos proyectos educativos, en particular los que incorporan la participación familiar y comunitaria como elemento integral de sus estrategias. En varios países de la región se han emprendido proyectos de ese tipo, que constituyen una propuesta *común* donde confluyen los siguientes elementos: una pedagogía moderna (estímulo al pensamiento, a la motivación y a la autoestima); una mayor autonomía de la educación descentralizada (apoyo a la formulación de una propuesta pedagógica desde la escuela local y una mayor responsabilidad de los docentes en la escuela); y una mayor participación de los padres y de la comunidad en el proyecto de reforma de la escuela.

Tal como se muestra más adelante, la participación comunitaria y familiar en la escuela rural parece contribuir a los efectos beneficiosos de un paquete de medidas diseñado para mejorar el aprendizaje. Se reconoce, por un lado, que el riesgo de fracaso deriva no sólo de carencias del alumno y de su medio, sino de la tendencia de la propuesta pedagógica tradicional a suponer que el niño trae del hogar los códigos de la cultura predominante. Pero los niños de medios populares --especialmente campesinos o de origen campesino- y sus padres manejan otros códigos y conocimientos, los de su propia cultura. Por tanto, el rendimiento mejora si se tienden puentes de dos vías entre maestros y padres, para que ambos sean "bilingües" en los dos lenguajes silenciosos que son las culturas de la escuela y del medio local. Este cambio, sin embargo, es resistido por muchos profesores.

Por otra parte, la participación de padres y comunidad es clave para lograr un mejoramiento del sistema sociocultural empobrecido e ineficiente que caracteriza a la escuela rural tradicional típica. El "sistema-escuela" abarca o debe abarcar a los padres y al medio con el cual los niños interactúan. Como personas con capacidades únicas, los padres pueden ser copartícipes de la necesaria transformación del sistema educativo local en uno más eficiente y eficaz. Un sistema de este tipo no puede ser diseñado *ex ante*, sino que sus nuevas formas de interacción y la nueva cultura de la escuela *emergen de las interacciones* de los actores involucrados, principalmente maestros y padres.

Como se verá también en las páginas que siguen, son claves para esta dinámica los tipos de "contrato" que se establecen entre escuela y comunidad. Ellos pueden ser del tipo de intercambio entre dos "partes" en una transacción, o del tipo de acuerdo grupal en un equipo con una meta común. En ambos casos, la institucionalidad y la cultura de la escuela co-evolucionan hacia mejores condiciones de eficiencia. La institucionalización de nuevas interacciones, que surgen de la participación de la comunidad, lleva a la creación de programas innovadores que redundan en un mejoramiento del aprendizaje.

El presente trabajo muestra, sobre la base de cinco experiencias nacionales en distintos países, la importancia y el papel positivo que puede jugar la participación comunitaria en la gestión de la escuela rural. Los programas considerados se han desarrollado en Estados Unidos, México, El Salvador, Colombia y Brasil.(2) A diferencia de situaciones en que la descentralización implica un abandono financiero, estos programas involucraron un aumento de recursos destinados a la escuela rural pobre(3) Sin embargo, tales recursos adicionales, más que financieros o materiales, consistían principalmente en la asesoría de especialistas y en *ideas* nuevas.

Estos paquetes integrales de medidas arrojaron, en general, avances en el aprendizaje en pruebas de lenguaje y de habilidades matemáticas (Levin y Soler 1995; Ezpeleta 1995; Meza 1995; Arboleda 1995; Maia 1995). No hay estudios que calculen el peso que tuvo la variable participación en este logro, pero una metodología cualitativa de análisis estructural, centrado en el papel de la participación dentro de la dinámica de transformación del sistema escolar rural local, permitirá evaluar (aunque no medir) la importancia de este papel, y a la vez entenderlo mejor.

En las cinco experiencias estudiadas, las propuestas se encarnan en formas variadas. Estas diferencias ayudan a extraer algunas lecciones sobre los elementos claves de la participación, y sobre las combinaciones más eficaces entre estos distintos elementos.

La mayoría de los educadores, sin embargo, sigue percibiendo a las comunidades y familias pobres rurales como un conjunto de carencias y obstáculos al mejoramiento educativo. Les resulta extraña, en primer lugar, la idea de que la cultura de estas comunidades tiene que ser la base del aprendizaje, y de que estos adultos tienen algo que aportar al proceso educativo rural. En segundo lugar, rechazan absolutamente la sugerencia de que el mejoramiento de los resultados de la educación rural *requiere* una transferencia parcial de poder a los padres y su incorporación a la toma de decisiones en la escuela. Sin embargo, estas dos ideas son precisamente las lecciones que aportan las cinco experiencias analizadas en este trabajo.

## **1. CULTURAS POPULARES: LENGUAJES SILENCIOSOS, BASES DEL APRENDIZAJE Y DE LA PARTICIPACION**

Las culturas humanas son sistemas complejos adaptativos en que se combinan elementos de conocimientos, valores y lenguajes, compartidos por una población dada. Estos dos últimos aspectos en particular constituyen "códigos" en las dos acepciones principales del término: los valores son códigos en cuanto constituyen un cuerpo coherente de normas de conducta que el grupo exige al individuo; y las culturas son también códigos en el sentido de léxicos de símbolos verbales y de comportamientos que comunican sentidos entre las personas. Cuando el alumno maneja códigos culturales distintos de los que la escuela espera de sus educandos, el proceso de educación (sea de descubrimiento conjunto o de simple transmisión de conocimientos) se ve seriamente entabado.

Estimaciones realizadas en Estados Unidos indican que alrededor de un tercio del alumnado que entra a la escuela primaria está en "situación de riesgo" de tener un desempeño escolar gravemente deficiente. Recientemente se han podido distinguir diferentes tipos de problemas que hacen que un niño sea asignado a la categoría de alto riesgo. Esta categoría resulta ser una mezcla de niños con debilidades objetivas, por un lado, y otros que sólo tienen diferencias de códigos de comportamiento y de comunicación. Este último factor -la proveniencia de una cultura popular distinta de la anglosajona predominante, el manejo de un idioma o dialecto distinto del Inglés estándar"- afecta a la mayoría de estudiantes tildados de deficientes (Levin y Soler 1995). En América Latina es probable que la mayoría del total de alumnos en la educación pública gratuita maneje códigos culturales y lenguajes distintos de la cultura y del castellano estándar que predominan en la escuela. En la escuela rural este índice se acerca al 100 por ciento.

## **1.1 Obstáculos al aprovechamiento de la cultura y la comunidad en la escuela rural**

### **a. La cultura de la escuela desconoce las culturas populares rurales**

No se trata de si las culturas populares son inferiores, iguales o superiores a la de la escuela: el hecho es que la escuela tradicional supone (y sobre ese supuesto opera) una base cultural presente en el niño que es distinta de la que el niño del medio rural y su familia y comunidad manejan. En consecuencia, sus experiencias, capacidades personales y destrezas no son aprovechadas en el proceso educativo. La falta de adelanto en este tema se debe en gran parte a que las escuelas ponen más empeño en conocer las debilidades que las fortalezas de los niños" (Levin y Soler 1995) y de sus familias.

En suma, la valoración de las culturas populares es resistida por la comunidad educacional. Se sigue insistiendo en que el bajo rendimiento se debería a un 'bajo nivel' cultural del hogar. De esta manera, las propuestas de aumentar cobertura a nivel preescolar y de otorgar horas extras de enseñanza en escuelas pobres, aunque son buenas en sí, no deben ser concebidas como una manera de "salvar al niño de su medio".

No se trata de negar que la ausencia de educación formal en el hogar pobre constituye una desventaja para el alumno, y que existen contextos en que la violencia y la desorganización social y familiar llevan a daños graves en el desarrollo emocional y mental del niño. Sin embargo, todavía en estos medios (ghettos étnicos norteamericanos, zonas de guerra en El Salvador, áreas de narcotráfico y violencia en Colombia, favelas brasileñas, etc.), perduran experiencias y códigos culturales positivos entre los niños y sus padres que pueden servir como base para un aprendizaje moderno. Así lo demuestran los programas exitosos que se han implementado justamente en estos contextos. Además, por lo general los sistemas culturales rurales son los más enteros y vigorosos de las culturas populares actuales, con una gran capacidad de apoyo al proceso de aprendizaje de los niños. Sin embargo, los padres manejan otro vocabulario y otras herramientas de conocimiento que los profesores, mientras

que éstos suelen carecer de los medios para enseñar con la misma eficacia que en las escuelas de los estratos más acomodados.

Estos no son descubrimientos recientes. La lentitud de su incorporación a las propuestas educativas parece deberse a dos factores: la persistencia del mensaje iluminista en la etapa formativa de los profesores, centrado en la misión educativa civilizadora; y la inseguridad de estatus de los maestros rurales, que los impulsa a diferenciarse del medio popular "bajo" de la cultura y la comunidad campesina. El resultado es que la resistencia a la participación de padres pobres por parte de profesores es tan importante como la resistencia de las burocracias central y municipal a la posibilidad de autonomía de la escuela para la elaboración de proyectos educativos propios.

Resulta irónico que esta oposición venga tanto de la derecha política (que ve la propuesta de participación de los pobres como demagogia populista) como desde la izquierda (que la ve como el dominio del "consumido?" en una lógica de mercado que invade el mundo académico). En las cinco experiencias analizadas a continuación, por el contrario, la participación social no aparece como un fin en sí mismo, sino como un coayudante de la calidad (Ezpeleta 1995). Como en cualquier proceso de descentralización, la participación de la comunidad en la gestión de una escuela autónoma puede enmarcarse en ideologías distintas, y sólo la observación de cómo se efectúa y qué intereses promueve permite comprenderla.(4)

**b. *Inseguridad de estatus del maestro rural***

En general los profesores asignados a las escuelas rurales son maestros nuevos, mal capacitados, sin el aprendizaje de la experiencia y privados del intercambio con sus pares por su aislamiento geográfico. Aunque es frecuente que tengan un origen similar al de sus alumnos, justamente quieren escapar de este bajo estatus social por medio de la movilidad ocupacional que les ofrece la carrera pedagógica.

En México queda patente la paradoja: la pobreza cultural del maestro rural medio resulta de la *combinación* de esta autonegación de sus raíces con una incompleta apropiación de la cultura pedagógica moderna. El esfuerzo por distanciarse, que tiende a sobrepasar al esfuerzo por aportar al aprendizaje y al bienestar de sus alumnos, se refleja también en los estudios de El Salvador y Colombia, especialmente en el trato de los docentes hacia los padres, que se limita a la exigencia de aportes y a llamadas de atención por faltas.

Así, según Ezpeleta (1995), los maestros "prefieren marcar sus distancias con los padres antes que someterse a situaciones que podrían evidenciar sus inseguridades". Se pierde, así, un recurso valioso para lograr una educación adecuada al medio rural, ya que estos maestros de origen campesino podrían ser "bilingües" culturalmente y contribuir fuertemente a la construcción de puentes entre el marco cultural de la escuela y la cultura del medio local.

## 1.2 El aprovechamiento de las diferencias culturales

### a. *Conocer la cultura de la comunidad, tender puentes entre la escuela y esa cultura*

La propuesta de las "Escuelas Aceleradas" en Estados Unidos -una iniciativa de avanzada, compleja y eficaz- es explícita en este respecto. El primer requisito en el método es que los profesores tienen que conocer mejor la cultura y el medio social de donde vienen los alumnos, para poder construir su propuesta pedagógica sobre la base de los códigos y las experiencias que ya posee el niño (Finnan et al. 1996).

En las Escuelas Aceleradas, el método de introducción de la innovación propuesta parte por una serie de investigaciones sobre la escuela y sus problemas llevadas a cabo por grupos pequeños de profesores, funcionarios y padres, que culmina en un informe único de diagnóstico combinado (Levin y Soler 1995). Las experiencias latinoamericanas han seguido procesos similares. En los comienzos del Programa Educo, por ejemplo, el primer paso fue realizar una Investigación de acercamiento" con la población pobre salvadoreña (Meza 1995).

Además de la investigación, la "pedagogía asistencial" también sirve para acercarse a la cultura de la comunidad. Se tiende a descalificar este término (pedagogía asistencial) en los contextos en que el Estado se desentiende de responsabilidades frente a los problemas de los más pobres (dejando esta tarea a los maestros). Tiene, en cambio, un cariz positivo en Colombia, donde la Escuela Nueva apoya también la educación no formal, la extensión agrícola, las festividades locales y los deportes, como una manera de entender a la comunidad local y forjar lazos entre la escuela y ella (Arboleda 1995).

De manera similar, el Programa de Arraigo en México alienta a los maestros para que gestionen con las burocracias externas, provisión de luz, agua y fertilizantes para las comunidades rurales pobres y aisladas (Ezpeleta 1995). Finalmente, en la Escuela Nueva de Colombia, el hecho de comentar al interior de la sala de clases las respuestas que dan los padres a encuestas que les aplican los hijos, "produce un encuentro natural entre la escuela y la vida". La frase anterior lleva implícita una crítica profunda a la escuela tradicional: la vida no está en la escuela, sino en otra parte. Se requiere de una reforma de la escuela para producir un encuentro entre ambos.

### b. *Hacer profesores y padres culturalmente bilingües*

Este proceso de apertura de canales de comunicación, y de incorporación de las culturas rurales en el aprendizaje, sigue una secuencia lógica. Como hemos visto, dicha secuencia comienza con el estudio del medio cultural, y con la construcción de puentes de comunicación y colaboración. El paso siguiente es la incorporación de la cultura del alumno y del conocimiento local para el proceso pedagógico. Al final de este proceso, los profesores deben ser culturalmente "bilingües" en los dos idiomas silenciosos (Hall 1980): el de la cultura del colegio y el de la cultura de la comunidad. Y en menor medida, los padres también deben entender los elementos básicos del lenguaje de los docentes, tanto el verbalizado como el silencioso.

Hacer cultura]mente bilingües a los padres y alumnos significa facilitarles el aprendizaje de los códigos de modernidad que la escuela debe proporcionar, sin que ellos pierdan la cultura propia. Por un lado, los padres deben entender los elementos fundamentales de la lógica del aprendizaje y de los componentes principales de éste. La mayoría de los padres cree en la educación como herramienta para que sus hijos logren un mejor nivel de vida y sepan relacionarse con la sociedad más allá de la aldea; sin embargo, requieren ser mínimamente capacitados en cuanto al lugar que tienen la lectoescritura y las habilidades matemáticas, las capacidades analíticas y los contenidos específicos de las diversas materias, y en cuanto a su propio papel de apoyo a este aprendizaje.

**C. *Incorporar la cultura local y la participación de los padres en el proceso pedagógico***

En el Programa Aprendizaje Acelerado de Estados Unidos, se postula que cada niño tiene no sólo problemas y limitaciones, sino también fortalezas: "fortalezas que emergen en diversas áreas de la inteligencia ( ... ) y también intereses, curiosidad, motivación y conocimiento que surgen de la cultura, las experiencias y personalidades de todos los niños" (Levin y Soler 1995; la traducción es nuestra).

Los padres también tienen fortalezas que es necesario descubrir. En Colombia, las Escuelas Nuevas ilustran esto en la manera como incorporan en el proceso pedagógico actividades de la madre, el abuelo, trabajadores y artesanos. Es el artesano quien enseña a manipular arcilla y a hacer las primeras letras. Las madres dan recetas; la abuela cuenta cómo era la aldea hace cincuenta años, el padre cuenta sobre su trabajo, y estas informaciones son materia de aprendizaje de escritura, lectura y ciencias sociales (Arboleda 1995). En efecto, en la Escuela Nueva, "padres, profesores y alumnos trabajan juntos en la elaboración de un mapa con los nombres de todas las familias y su ubicación ( ... ) los niños completan una ficha de registro familiar con sus padres; profesores y alumnos y otros agentes institucionales preparan una monografía sobre la localidad ( ... ) las guías de estudios hacen referencia constante a la vida familiar y comunitaria del alumno y promueven pequeños proyectos en los que los alumnos deben consultar o trabajar con sus padres, hermanos mayores o agentes comunitarios institucionales con respecto a asuntos de la vida económica, social o cultural de la zona" (Arboleda 1995).

## **2. REFORMA INSTITUCIONAL, AUTONOMÍA DE LA ESCUELA Y PARTICIPACIÓN: "EMPOWERMENT", "ACCOUNTABILITY" Y CONTRATOS**

### **2.1 Cultura e institucionalidad social**

El tema de los códigos culturales se cruza con el de la institucionalidad, entendida como la manifestación social de los sistemas culturales. El sistema

sociocultural de la escuela abarca, por un lado, los conocimientos que imparte; por otro, las relaciones e instituciones sociales que estructuran la interacción; y finalmente, en el plano simbólico, las normas y códigos que orientan esas relaciones (Cerdea et al. 1995). En este último plano, en la escuela típica predominan normas autoritarias en que la obediencia pasiva es primordial y el cumplimiento de normas burocráticas (o su cuestionamiento por profesores que intentan limitar su utilización como mano de obra barata) ocupa la atención por encima de la búsqueda de superación pedagógica y mejoramiento de resultados en los alumnos.

Según los diversos diagnósticos, la cultura institucional de la mayoría de las escuelas en sectores populares en general, y de las escuelas rurales en especial, es rígida y poco eficiente en cuanto a su propósito de enseñar. Dicho de otro modo, es una cultura pobre.(5) Su enriquecimiento y fortalecimiento requiere de aportes *desde arriba* (de las investigaciones pedagógicas en el mundo entero) y desde *la comunidad y las personas* que la integran (que tienen aportes heterogéneos, provenientes de cada individuo, con su inteligencia tanto de razonamiento como "emocional").

La valoración de la cultura y de las instituciones informales populares no supone situarlas por encima de la cultura de la escuela ni mucho menos del conocimiento que ésta debe impartir. Tiene, contrariamente, el objeto de apoyar y potenciar los esfuerzos de ministerios, directores y profesores para mejorar sus resultados en el aprendizaje de conocimientos, herramientas y códigos modernos por parte de los alumnos.

## **2.2 Autonomía y participación**

### **a. *La autonomía espuria de la escuela rural***

Existe consenso entre los estudiosos de la reforma educativa respecto a que es necesario dotar de autonomía a cada comunidad escolar. Dicha autonomía es parte de la gestión moderna, en que la motivación de los involucrados es la clave para lograr aumentos de productividad y de eficacia.

En la escuela rural en América Latina, sin embargo, es frecuente encontrar una "autonomía espuria". La debilidad del sistema centralizado de control y evaluación deja a criterio del maestro qué y cómo lo hace, cuándo va, etc. En estos casos, introducir un grado de *accountability* del maestro a los padres llena un vacío grave en la gestión (Lockheed 1991).

Parece, sin duda, revolucionaria la propuesta de que los padres campesinos seleccionen, por ejemplo, al director de su escuela, y que lo despidan si no les parece adecuado. Pero no debe olvidarse que en la historia temprana de la educación rural, las familias de la comunidad rural construían su escuela y juntaban aportes para contratar a un maestro. Aun en tiempos recientes, en El Salvador, el programa Educo "encontró un alto número de comunidades que de forma autogestionaria se organizaban y contrataban con sus fondos a un maestro que tenía una actitud de compromiso mayor que el contratado por el Estado" (Meza 1995).

No se debe idealizar, sin embargo, esta situación pretérita de autonomía total. La autonomía en la gestión requiere de un apoyo especializado y de una

supervisión central, incluso porque la comunidad escolar está expuesta a una variada gama de influencias e intereses locales que frecuentemente entran en conflicto entre sí (Lockheed 1991). Sobre todo es esencial que, al introducir las innovaciones para la autonomía en la definición del proyecto local de escuela y en la gestión cotidiana, se garantice un seguimiento o monitoreo (con una nueva perspectiva) y no un desentendimiento o abandono por parte del sistema educacional central, pues "sólo un Estado fortalecido es capaz de implementar reformas de tal envergadura" (Maia 1995)

**b.** *Parte del problema, parte del sistema*

Si el hogar, la familia y el medio local son parte del problema del bajo logro escolar del alumno rural, forman parte del sistema cuyas dinámicas hay que analizar y corregir. No *son exógenos* al sistema educacional ni a su reforma. Todos los agentes relevantes serán involucrados inevitablemente -dentro del plan formal de reforma o fuera de él- en la transición hacia otro tipo de sistema y de cultura escolar. Aun en el sistema tradicional de escuela rural, los padres y la comunidad están involucrados en la dinámica de su pobre funcionamiento, si bien los contratos que rigen su interacción no son escritos ni están siempre verbalizados. Los estudios sobre esta interacción obligan a revisar las ideas convencionales sobre las causas de la baja asistencia en zonas rurales aisladas y pobres. Las explicaciones usuales suelen limitarse a dos: que los padres no entienden el valor que la educación puede tener para sus hijos, y que dependen del trabajo de los niños como parte de sus estrategias de supervivencia.

Estos factores ciertamente están presentes, junto con los diversos costos económicos y sociales que implica, para un hogar campesino pobre, la asistencia de uno o varios niños a la escuela, y que pocas veces son contabilizados por los educadores. Pero cuando en los esfuerzos por mejorar los resultados educacionales de niños rurales pobres se tiende más a identificar las carencias que las fortalezas de los padres, y aun mediando un diagnóstico de las falencias de la pedagogía actual, se ignora casi por completo la evaluación que los padres hacen de la educación rural real y las acciones que emprenden a partir de dicha evaluación.

Es obvio que, para los padres, valorar la educación no es lo mismo que valorar esta escuela, la que atienden sus hijos. Hay numerosos indicios de que la educación sí importa a la comunidad, y que la comunidad observa, analiza, conversa, evalúa y actúa frente a los servicios educativos --desafortunadamente, las más veces como adversarios, por la falta de una interlocución real--.

La comunidad rural a menudo tiene motivos de sobra para entrar en conflicto con el sistema educativo, motivos que parten precisamente de su alta valoración de la educación: maestros que faltan, que están alcoholizados o que no saben enseñar (Ezpeleta 1995, Meza 1995, Williamson 1995). En consecuencia, en México el Programa Arraigo encontró que la relación escuela-comunidad era un "campo de tensiones". Los padres presentaban demandas, y a su vez eran "llamados" a aportar recursos o a corregir comportamientos de sus hijos. En estas escaramuzas se agotaban las relaciones padres-escuela.

En los casos más graves, la comunidad resolvió el problema de la mala educación "corriendo" a maestros de comportamiento dañino, o practicando la "quita de niños", negándose a seguir entregándolos al cuidado del maestro. Esta forma de interacción negativa constituye un umbral o piso mínimo de interacción entre comunidad y escuela. En estos casos, el colegio no responde a la preocupación que demuestran los padres por lograr educación digna para sus hijos. En los pueblos rurales de México, por ejemplo, los padres ofrecen -implícitamente- asumir una serie de costos para que sus hijos se eduquen, pero el colegio "no cumple con su función primaria de enseñar y con ello coloca en un terreno muy lejano la posibilidad de un intercambio significativo" (Ezpeleta 1995). Ante tal falta de reciprocidad, y agotadas las pocas e ineficaces posibilidades de queja ante las altas autoridades educacionales, las alternativas de acción de los padres se limitan a la posibilidad de no participar, entendiendo esto como medida de último recurso.

Sin embargo, si la escuela hace un esfuerzo real de entendimiento y respuesta a las inquietudes de la comunidad, los padres responden favorablemente. Esto se ha constatado en Colombia, después de que la Escuela Nueva capacitara a los maestros para tener en cuenta las necesidades y solicitudes de la comunidad. Entonces, las acciones de la escuela hacia la comunidad eran respondidas con un mayor interés y vinculación de los padres de familia en la gestión escolar" (Arboleda 1995).

Esta mayor vinculación es importante, en primer lugar, porque las familias y su cultura son parte de la solución al problema de los malos resultados de la educación rural. Pero no como variables pasivas, sino como agentes que participan en la búsqueda e implementación de una solución apropiada. En segundo lugar, los padres y la comunidad aportan elementos socioculturales que pueden ser valiosos para lograr innovaciones en la cultura y en el contexto institucional de la escuela. Mientras que la escuela ve rotar con frecuencia su personal, la comunidad local está compuesta por personas vinculadas por interacciones multifacéticas durante toda una vida. Estas interacciones fortalecen relaciones de reciprocidad difusa y de ayuda mutua, que dan pie a la formación de instituciones informales (y a veces formales) de deliberación y gestión. Existen líderes comunitarios, surgidos de estas interacciones y relaciones de reciprocidad, con poder de convocatoria y arrastre en la población local.(6)

Aunque la existencia de líderes también implica la posibilidad de fraccionalismo y conflicto, el propósito común de mejorar la educación supone que la institución escolar ofrece un contexto para aprovechar las mejores facetas de esta cultura comunitaria local y de minimizar sus aspectos conflictivos.

Resulta contrastante la cultura comunitaria de reciprocidad en tomo a intereses compartidos, con la cultura fuertemente jerárquica de la escuela, en que las decisiones tomadas en esferas superiores constituyen órdenes que deben cumplirse sin discusión en niveles inferiores, y donde las relaciones jerárquicas son tensionadas por la resistencia de maestros y por la rebelión subterránea de alumnos sujetos a una disciplina también autoritaria. Se ve, pues, que los padres y la comunidad rural tienen aportes potenciales que pueden ser claves para la

reforma de la cultura escolar. Y si tomamos en cuenta que los padres son los más interesados y los más motivados en hacer lo posible para que sus hijos reciban una mejor educación, empezamos a entender la importancia que tiene la participación para la gestión moderna, para forjar una cultura pedagógica positiva en la escuela y, por ende, para mejorar los resultados en el aprendizaje.

### C. *Requisitos de la participación en el sistema escolar*

Un paso necesario para que esta mayor vinculación tenga efectos positivos en los problemas sistémicos de la calidad de la educación rural es, entonces, percibir la escuela como una comunidad donde los problemas involucran a todos -una comunidad que forma parte de la red social local en que se encuentra inmersa-. Un segundo paso es darles a todos los actores las herramientas y conocimientos que permitan potenciar sus recursos: los profesores necesitan las herramientas y conocimientos que les faltan no sólo para elevar su capacidad docente, sino también para entender y comunicarse con los padres que integran el sistema y son parte de las soluciones a los problemas. Para muchos maestros rurales, este proceso de acercamiento a la comunidad parte por revalorar su propio mundo de origen rural.

Tanto para los maestros como para la comunidad, entonces, se busca un *empowerment* que les dé mayor protagonismo. Este *empowerment* se puede definir como el otorgamiento de mayor poder a actores sociales débiles, mediante la combinación de dos ámbitos de promoción: capacitación y acceso a información, y definición de derechos en la toma de decisiones.

## 2.3 "Empowerment" y contratos

Los programas que aquí se consideran coinciden en cuanto a la importancia asignada a la participación comunitaria en la reforma de la escuela rural. La base de esta estrategia compartida es el concepto de *empowerment*, en que se combina la capacitación con la explicitación de nuevos derechos formales mediante la celebración de contratos de diverso tipo en escuela y comunidad. Sin embargo, en la práctica, las diversas experiencias estudiadas admiten formas contractuales muy diferentes, que tienen lógicas peculiares y distintas implicancias para el funcionamiento de la reforma de la escuela rural.

### a. *"Empowerment": derechos, recursos, herramientas y relaciones*

Una reforma fundamental que recién se inicia en América Latina es el *empowerment* de los maestros al interior del aparato estatal educativo y de una escuela específica, para formular sus propios proyectos educativos y responsabilizarse por su implementación y por sus resultados. La propuesta paralela, y que interesa en el presente trabajo, es que si los padres y la comunidad también son tomados en cuenta, pueden hacer aportes valiosos a este proceso de reforma. Una primera condición para este aporte es *capacitar* doblemente a los padres y otros adultos (y jóvenes) para saber apoyar la propuesta pedagógica en la casa y en la escuela y para participar en el debate

sobre los aspectos generales y básicos de su aplicación dentro y fuera de la escuela.

En la escuela, la participación comunitaria en la toma de decisiones estratégicas puede tener un efecto beneficioso, sobre todo si la evaluación que hacen los padres de su gestión cotidiana *influye en la asignación de recursos* y en la *permanencia de los profesores y administradores*. En Brasil, por ejemplo, se tienen ya algunos años de experiencia exitosa en los estados de Minas Gerais, São Paulo y Ceará en la selección competitiva de directores de escuela *por parte de los padres*, y en la posibilidad de despedir tanto a directores como a profesores por mal desempeño (De Mello y Da Silva 1992).

Este *empowerment* de padres y comunidad mediante la capacitación y el otorgamiento de nuevos derechos y poderes puede nevar, por un lado, a constituir una demanda educacional más potente y mejor escuchada; y, por otro, a un apoyo para enfoques innovativos. La definición de este nuevo papel es la primera tarea de la capacitación de maestros y de padres. En El Salvador, el Programa Educo encontró que los maestros pensaban que los padres tenían que acudir sólo cuando se les llamara y aportar cuotas, como responsabilidades básicas. Las madres y los padres pensaban que podían encargarse de otras tareas, con la idea de que la escuela es toda la comunidad". Por eso, en este programa, en cada comunidad se realiza una asamblea comunitaria para constituir una Asociación Comunal para la Educación (ACE), la cual firma un convenio con el Ministerio de Educación comprometiéndose a administrar el presupuesto de la escuela, arreglar el entorno físico, contratar y pagar a los educadores, y garantizar una matrícula mínima de alumnos. El Ministerio se compromete a capacitar, supervisar, orientar y transferir fondos a la ACE.

La implementación del contrato ACE-Ministerio se inicia cuando la ACE envía a tres delegados (preferentemente su presidente/a, tesorero/a y secretario/a) para ser capacitados en sus nuevas responsabilidades. Una vez contratados los maestros *por la ACE*, el Ministerio también imparte una capacitación de cuarenta horas a ellos, en lugares cercanos a su trabajo futuro (Meza 1995:6).

*Empowerment*, en este caso, implica dotar a la comunidad de derechos, recursos, herramientas y relaciones con instancias de apoyo desde el Estado. También en la Escuela Nueva colombiana los padres son consultados respecto de la introducción de la innovación y orientados en cuanto a sus características". Se estimula a padres, parientes y comunidad a "participar en debates sobre las actividades de la escuela, haciéndolos así sentir que ellos originan cultura, que su cultura es valorizada en toda su extensión ( ... ) y que tienen la oportunidad de hacer contribuciones claves" (Arboleda 1995).

La reforma educacional de Minas Gerais, por su parte, ha transformado las relaciones de poder que otorgaban puestos de servicio público de acuerdo a estructuras clientelistas. Actualmente, la Secretaría de Educación establece criterios de evaluación de capacidades profesionales y antecedentes de candidatos a director de escuela, pero los tres mejores calificados deben presentar sus *propuestas de programas de trabajo* ante una Asamblea compuesta por profesores, otros funcionarios de la escuela, padres y alumnos mayores de 16 años. El director es elegido por la Asamblea en votación secreta, con un 50

por ciento de votos de profesores y funcionarios y otro 50 por ciento de votos (uno por familia) de padres e hijos. Su nombramiento es para un mandato de cuatro años, período después del cual se repite el mismo proceso de concurso y selección (De Mello y Da Silva, 1992).

El hecho de que la comunidad escoja a su director a partir de una propuesta de trabajo ha tenido, en la práctica, una serie de efectos beneficiosos. Se rompen las relaciones conservadoras en que el colegio estaba sujeto a intereses externos. El director, legitimado por su elección, conquista el espacio necesario para la reorganización interna y la ejecución de su programa de innovaciones.(7) El Consejo Escolar de padres y profesores gana en pertenencia por haber incidido en la selección del director. Por lo demás, la participación en las asambleas para escuchar los programas de trabajo, discutir y votar, desmistificó lo que el sentido común de los actores internos del sistema de enseñanza aseguraba, es decir, que los padres de las escuelas públicas no logran interesarse y son poco participativos" (De Mello y Da Silva 1992; véase también Comer 1988). Sobre todo, ambos cambios (la selección del director y la mayor pertenencia y actividad del Consejo Escolar y de las asambleas) son el punto de partida de una transformación en que las cuestiones de enseñanza y aprendizaje *empiezan a cobrar centralidad* en el quehacer de la escuela.

**.b.** *Contratos entre partes en la escuela rural*

La negociación y los contratos son elementos centrales en todo sistema cultural. Los contratos formales y escritos son los anclajes esenciales de la institucionalidad pública y legal, mientras que el principio de la reciprocidad informal y difusa en las culturas populares de América Latina constituye un cimiento no menos potente de la institucionalidad comunitaria y es el motor del sistema sociocultural rural.

Cuando hay *empowerment* se generan nuevos contratos, sean éstos formales o informales; ambos tipos contribuyen a elevar los resultados de la educación rural. A diferencia de los ejemplos anteriores, los padres en la Escuela Nueva no tienen el poder formal de contratar a los maestros ni el control directo de los fondos. Sin embargo, en una forma más difusa e informal, existe un contrato implícito y un *empowerment* de la comunidad a través de su voz en el debate local sobre la nueva educación que se quiere construir.

Los contratos más simples --social y conceptualmente, aunque no necesariamente en su forma-- son los que se establecen entre dos actores para realizar una *transacción*: una compraventa, por ejemplo, o la entrega de un servicio por un período fijo y bajo ciertas condiciones de pago estipuladas explícitamente. Para este tipo de relación no es necesaria la confianza mutua ni que las personas se conozcan. La confianza nace lentamente de la experiencia reiterada cuando cada parte respeta y cumple los términos del contrato.

En su parte esencial, tanto el programa Arraigo de México, como el Educo de El Salvador y la reforma educativa de Minas Gerais, establecen las condiciones para una transacción simple entre dos partes, en que la comunidad paga por un servicio entregado en forma aceptable. Se espera en este tipo de contrato que la comunidad exija a los maestros, como condiciones del pago de sus sueldos y de la renovación de sus contratos laborales, el cumplimiento de la

tarea docente, la adecuación de la pedagogía al acervo cultural y la experiencia del alumno rural, y el mejoramiento de la calidad educativa en los resultados.

Así, en El Salvador, el programa Educo crea los ACE para que sea la comunidad quien pague el salario, el aporte del empleador al servicio social, el aporte al fondo de vivienda de los profesores y el aguinaldo (Meza 1995). En un contrato esencialmente similar, en México, el programa Arraigo se basa en el pago de un sobresueldo por parte de comunidades que además vigilan y certifican la asistencia de los maestros. Los maestros, por su parte, firman un contrato que los obliga a asistir regularmente a la escuela y realizar diversos tipos de apoyo al desarrollo comunitario (Ezpeleta 1995).

Este tipo de contrato, de un intercambio entre partes, se basa en el reconocimiento de que los maestros y la comunidad tienen diferentes intereses inmediatos. Pero el compromiso formal y el mayor compromiso con la comunidad terminan motivando a los profesores a entregar más de lo mínimamente exigido a pesar de que implica un mayor trabajo, y los involucra afectivamente en un compromiso vocacional y en la identificación con los problemas y los sueños de las familias que componen la comunidad rural (Arboleda 1995; Ezpeleta 1995).

También los beneficios a la comunidad van mucho más allá de lo estipulado en el contrato formal con los maestros. En México, por ejemplo, los campesinos "se sintieron reconocidos como comunidad por el gobierno, especialmente cuando los recursos prometidos por el Ministerio efectivamente llegaron. Cuando eso sucedió, las familias "se organizaron diligentemente para cumplir su tarea" (el traslado de materiales didácticos desde el centro de distribución); y realizaron la construcción de escuelas mediante la reactivación de la "antigua institución del *tequio*" o trabajo comunal voluntario (Ezpeleta 1995).

De manera similar, en El Salvador el programa Educo también arrojó resultados indirectos y poco tangibles, pero muy importantes en cuanto a cambios en la cultura de la escuela y en el "sistema" más amplio: un aumento de la cobertura y de la presencia de los maestros, y relaciones más positivas entre maestros y alumnos y entre maestros y padres (Meza 1995).

En conclusión, la participación de los padres en la fiscalización de la marcha de un colegio y en un contrato de transacción entre partes en que se condiciona el pago a la satisfacción del cliente, es en sí un estímulo motivacional para una gestión y una docencia más esforzadas. Por otra parte, los padres pueden aportar imaginativamente a la solución de problemas si están informados de las diversas facetas de éstos e investidos con la autoridad para hacerlo. Finalmente, hay impactos indirectos importantes en las actitudes recíprocas de maestros y padres, y en la colaboración entre éstos y aquéllos.

c. *Contratos de reciprocidad difusa en un equipo*

Muy distinto del anterior es el tipo de contrato que rige entre los miembros de un mismo equipo que comparten un objetivo común. En este caso, cada agente acepta cumplir con una responsabilidad que afectará el éxito del proyecto compartido. Estas responsabilidades pueden ser expresadas en términos bastante generales, y requieren un alto grado de confianza entre los

miembros del equipo, apoyada en la sinceridad y dedicación de cada integrante en relación a la meta de todos. También el *accountability* es de *cada actor ante el conjunto* del grupo; la sanción es moral, de aprobación o desaprobación del grupo. Este segundo tipo de contrato, cuando funciona adecuadamente, implica una sinergia que lleva a niveles superiores de eficiencia y eficacia.

Semejante tipo de intercambio se basa en una percepción compartida por Estado y actores sociales, y que es fundamentalmente nueva, a saber, que la escuela *pertenece a la comunidad* -profesores, directores, alumnos y padres- y no a la clase política ni a los sindicatos de profesores o a otras asociaciones corporativas" (De Mello y Da Silva 1992).

La propuesta de la Escuela Acelerada deja en claro que cada uno tiene un aporte que hacer al diseño de la propuesta misma. La propuesta integral es cambiar la cultura misma de la escuela. Este cambio se construye sobre una acumulación de teoría y práctica, traída por agentes externos especialistas, pero que requiere para su concreción de los aportes de toda la comunidad de la escuela --comunidad que incluye a los padres y otros actores sociales locales (Levin y Soler 1995; Finnan et al. 1996)-. Este requerimiento no puede ser satisfecho por un Estado distante y poco involucrado, pues "sólo la comunidad organizada podrá acompañar y fiscalizar el trabajo escolar y cooperar para que se produzcan los resultados de una buena enseñanza" (De Mello y Da Silva 1992).

Es necesario que todos los participantes en este esfuerzo de equipo compartan *una sola meta: mejorar el aprendizaje del alumno*. Esto implica, por supuesto, integrar una amplia gama de objetivos y acciones específicas en una sola estrategia (Levin y Soler 1995). Sin este enfoque integral no hay una meta común, lo que significará que no hay una sola comunidad escolar sino varias "partes" que (como en el tipo de contrato de transacción analizado antes) pueden tener intereses y metas diferentes.(8) En este caso, como la interacción suele limitarse a lo estipulado para las transacciones, la sinergia de trabajo en equipo no se logra porque no hay una meta común.

Tampoco puede excluirse a los alumnos de las diferentes partes que conforman el equipo general. Tal criterio no emerge de una visión romántica de la democracia escolar, si bien es cierto que la experiencia de la participación en la gestión de la escuela fortalece las habilidades de ciudadanía tanto en padres adultos como entre los futuros adultos. Lo que se postula, más bien, es que los alumnos pueden aportar al proceso educativo mismo, incorporando metodologías novedosas de aprendizaje cooperativo horizontal y de tutorías inter-edades. En cuanto a los alumnos de nivel secundario, además, su capacidad deliberativa es un aporte nada despreciable a la gestión, dado el lugar central de este actor-beneficiario en el sistema que se está reformando, y su ventaja educativa en relación a sus padres campesinos. Uno de los éxitos de la reforma de Minas Gerais ha sido que los padres pueden hacerse representar en las Asambleas por los hijos alumnos mayores de 16 años de edad (Maia 1995).

Los mecanismos de control son parte del proceso de cambio en que la participación comunitaria promueve una serie de impactos positivos en el funcionamiento de la escuela en Minas Gerais. El hecho de que el Consejo Escolar controla recursos y toma decisiones sobre su uso para mejorar la edu-

cación de sus alumnos e hijos, se ha concretado en la presentación de proyectos de financiamiento adicional para construcción; en la institución de programas de acompañamiento a las familias ("en una perspectiva de orientación y no de cobranza"); y sobre todo en la movilización de toda la comunidad escolar en apoyo a la capacitación profesional de directores y maestros. Estos programas concretos, nacidos de la toma de decisiones de toda la comunidad escolar, funcionan como cadenas de transmisión que ligan la participación con el mejoramiento del aprendizaje por parte de los alumnos más pobres.

Curiosamente, la idea de que los profesores son "fiscalizables" sólo ante quienes les pagan, no es relevante ni en la propuesta de Escuela Acelerada en Estados Unidos ni en el ejemplo latinoamericano más parecido a ella, la Escuela Nueva de Colombia.<sup>(9)</sup> El énfasis está puesto, más bien, en el principio de que el "*empowerment* con responsabilidad significa que quien toma las decisiones también asume la responsabilidad por sus consecuencias" (Levin y Soler 1995; la traducción es nuestra).

En otras palabras, para que se pueda exigir rendición de cuentas a una persona, no basta con que exista un contrato con premios y castigos; la persona tiene que haber participado en la decisión sobre cuál es el objetivo del proyecto común y qué se hace para lograrlo. Después debe llevar a cabo una negociación y ser partícipe en la celebración de un contrato que asigna responsabilidades a cada quien.

La cultura de la comunidad popular, en particular la campesina, ofrece formas de discusión y de contrato implícitas en la reciprocidad difusa, que pueden ser valiosas en la creación de una cultura de escuela comunitaria con sentido de equipo. Gradualmente, con la utilización de estos mecanismos se introducen elementos de *cooperación* en la lógica de intercambio cuando existe una cultura de equipo con una meta común.

**d.** *La impredecible dinámica pos-innovación*

Los dos enfoques se basan en conceptos distintos de *accountability* (o de rendición de cuentas, y de quién es responsable ante quién y por qué). En el primer tipo de contrato (de transacción entre partes diferentes), basado en el control local de finanzas, la rendición de cuentas por los maestros es para recibir una recompensa monetaria. En el tipo de contrato difuso de un equipo, todos rinden cuenta a todos los demás integrantes del equipo respecto de su aporte a la meta común. El compromiso que obliga a esta rendición de cuentas surge de una responsabilidad asumida voluntariamente y que sólo resulta de una participación en el diseño original de las metas, los objetivos y las acciones por realizar.

Evidentemente, la motivación de cada actor es diferente en los dos ejemplos. En el contrato entre partes, hay un elemento de eventual castigo económico por el no cumplimiento de lo contratado o por el mal desempeño. El contrato "de equipo", en contraste, depende de que todos internalicen las metas, y depende también de la conciencia de quien responde a sus pares (todo esto a partir de equipos pequeños, pero extendiéndose finalmente a toda la comunidad escolar). El enfoque de equipo tiene también claras ventajas en cuanto a complementariedad y coordinación. En una de las escuelas estudiadas en Minas

Gerais, por ejemplo, fracasó un programa de recuperación de los alumnos debido a que se concibió como un esfuerzo aislado, sin interacción con el cuadro docente (Maia 1995).

Ambos tipos de contrato llevan a mejorías en la educación rural. Hay incluso, en los dos, un proceso social natural de avance sostenido, mediante ensayo y error, desde los contratos basados en la ausencia de confianza hacia aquellos que realizan todo el potencial sinérgico de la cooperación en un equipo.

Este proceso no garantiza avances, ni son éstos determinados exclusivamente por el carácter de la reforma general. Aun en la reforma participativa mejor diseñada, lo que ocurre en cada caso concreto es que las contradicciones emergen y dan margen, a veces, a medidas originales, que tienen como consecuencias la incorporación de la comunidad, o a medidas que, en el límite, tienden a reforzar la exclusión" (Maia 1995).

De la innovación inicial, de *empowerment* y de promoción de un espíritu amplio de equipo, surgen nuevas relaciones entre actores e incluso instituciones completas que no son predecibles en forma precisa en un caso dado. En programas como el de las Escuelas Aceleradas se dan innumerables innovaciones informales que surgen de la participación de individuos o pequeños grupos que abrazan la filosofía de la escuela y el proceso de cambio ( ... ) [esto] resulta de la internalización de la filosofía de la escuela ( ... ) y [conduce] al sistema de creencias de los miembros de la escuela, dando por resultado cambios en sus decisiones ( ... ) e interacciones individuales" (Levin y Soler 1995; la traducción es nuestra). Estos cambios en las prácticas e interacciones generalmente llevan, por un proceso de prueba, error e institucionalización de las pruebas que funcionan, a estados de sistema de mayor adaptabilidad y eficiencia.

Aunque los nuevos comportamientos generados por la incorporación de la participación en la gestión escolar no son predecibles, se puede asegurar su dirección positiva si hay una capacidad de reacción y corrección oportunas. Así, la experiencia de Minas Gerais sugiere que "el proceso de transformación e innovación en la educación ( ... ) se desarrolla por medio de desequilibrios y reequilibrios. Lo importante es garantizar la posibilidad de hacer seguimiento a la implementación de la innovación ( ... ) así como promover ajustes durante su implementación y consolidación" (De Mello y Da Silva 1992).

Con la capacitación y la institucionalización de la participación, se logra avanzar del primer tipo de contrato al segundo, donde el *empowerment* y la *accountability* significan más que un simple intercambio entre actores diferentes, para constituir una auténtica dinámica de equipo con una meta compartida, cuyos resultados son sinérgicos y mucho más potentes. Así, en Minas Gerais, la *accountability* es de ambos tipos a la vez (entre partes y entre miembros de un equipo). Puesto que los *Diferentes segmentos* de la escuela eligen un director a partir de su propuesta de trabajo ( ... ) pueden pedir cuenta de la realización de esa propuesta", pero al mismo tiempo, a todos estos segmentos "se les pide cuenta por su cooperación en el éxito de ella" (De Mello y Da Silva 1992).

Para llegar a este nivel más complejo y eficaz de cooperación, es necesario superar la desconfianza hacia desconocidos. En las teorías de la cooperación, la clave es la *reiteración* de las interacciones del mismo tipo entre los mismos agentes, hasta que éstos asumen el *riesgo de confiar*, y las reacciones favorables de los otros generan y fortalecen una relación estable de *reciprocidad*.

En general, el éxito de las reformas analizadas aquí se debe a la combinación de tres tipos de contratos: entre escuela y padres, entre todos los miembros de un equipo, y entre esta comunidad escolar y la sociedad mayor, en un proceso de apertura y transparencia. Se incorpora, entonces, la co-responsabilidad en la gestión a nivel de la comunidad y el establecimiento de nuevas alianzas de la sociedad como un todo. Una fuerte preocupación por la responsabilidad y la rendición de cuentas de parte de la escuela ante sus usuarios o clientes también imprimen un contenido amplio a la "democratización" (De Mello y Da Silva 1992).

### **3. REFLEXIONES FINALES**

#### **3.1 Una herramienta poderosa para aumentar la eficiencia, eficacia y equidad educativas**

Dadas estas experiencias exitosas, y el conocimiento que existe desde hace algún tiempo acerca de esta dinámica virtuosa: ¿por qué no está más presente la participación comunitaria en las actuales propuestas de reforma en América Latina?

Se han hecho en este artículo algunas referencias a la resistencia institucional, tanto ministerial-burocrática-centralista como del gremio reivindicativo y confrontacional. Otra explicación puede ser que este enfoque difiere claramente de la orientación general de nuestros tiempos, la cual se orienta a liberar la toma de decisiones a los mecanismos del mercado y a las preferencias de los consumidores. Esta libertad y esta flexibilidad poco les sirven a los pobres rurales en el terreno de la educación. En la práctica, ellos no pueden elegir entre servicios competitivos, cuando la escuela local es una sola y cuando no pueden pagar por una educación privada.

Quizás otra razón más profunda de esta omisión es un desprecio implícito respecto de los pobres por parte de algunos intelectuales y planificadores, que interpretan datos manejables por sus modelos explicativos simples para etiquetar de "carente" a complejas culturas que son -para ellos- cajas negras de contenido misterioso. Con tales prejuicios, es obviamente impensable que la cultura campesina pueda ser base de una estrategia de aprendizaje formal, o que esa misma comunidad de ¡letrados pueda aplicar los mismos métodos (esencialmente simples) de diseño y gestión de proyectos que usan, en forma altamente complejizada, los planificadores y administradores profesionales (Calvo 1986).

Sea cual sea la razón para restringir el uso del criterio del *empowerment* de la comunidad, la participación de la comunidad rural en la gestión de la

escuela es una herramienta potente y que debe incorporarse para optimizar la inversión en el mejoramiento de la educación rural. Con su implementación, la eficacia y eficiencia pueden aumentar en la asignación de recursos, incrementándose así la equidad en los resultados finales de logro educacional entre estratos socioeconómicos a nivel nacional.

En un análisis del Banco Mundial sobre maneras de mejorar la educación primaria en una vasta gama de países en desarrollo, una de las principales conclusiones era que "el compromiso familiar y comunitario impulsa la *accountability* de las escuelas y probablemente mejora su relación costo-beneficio" (Lockheed 1991; la traducción es nuestra). En las páginas precedentes se ha intentado dilucidar cómo esta participación mejora la eficacia de la escuela, y de paso presentar evidencias muy recientes que avalan esta dinámica. Sobre todo, y mirando hacia el futuro, "al apoyarse en la centralidad de la escuela y de la comunidad, estas medidas han contribuido a la formación de una nueva competencia en el enfrentamiento del fracaso escolar" (Maia 1995).

### **3.2 Problemas pendientes de la participación**

La participación de la comunidad en la gestión escolar implica y requiere transferencias de poder hacia la comunidad. El *empowerment* es esencialmente una reforma unidireccional. Incluso en proyectos nuevos que crean una institución donde no la había (por ejemplo, para la educación preescolar), los resultados son mejores si la comunidad asume *toda* la responsabilidad por su diseño y gestión (Calvo 1986).

Pero en la mayoría de los casos la escuela rural ya existe, y en cuanto a reformas en niveles más agregados, existe previamente la institucionalidad nacional de la educación y del magisterio. El *empowerment* de la comunidad en este contexto implica -desde el momento mismo de la propuesta- una *amenaza* al control de recursos y de espacios que ya tienen los administradores y los maestros. Es inevitable, si no se presenta alguna ventaja fuerte para ellos en el paquete de reforma, que se opongan a la incorporación de nuevos actores en la gestión.

El problema es objetivo y no se limita a la conocida orientación de dirigentes de retaguardia del magisterio, con su insistencia en la lucha exclusivamente reivindicativa. Es necesario tener presente el hecho de que la escuela y los profesores son *parte* de la comunidad y que, al forjar contratos comunitarios, sus intereses propios pueden ser tema de negociación, como lo son los de los demás actores.

Una debilidad en muchas de las propuestas de reforma de la educación con sesgo participativo es que buscan terminar con el monopolio de control que tiene la "comunidad pedagógica" de manera convencional y restringida, sin ofrecer novedades atractivas para este sector. Por lo menos al inicio, lo atractivo que pueda resultar un proceso educativo más satisfactorio no basta para inducir al maestro a ceder con entusiasmo parte de su poder, sobre todo en un cambio impredecible.

Incluso el ofrecimiento de aumentos salariales por desempeño tiene pocas posibilidades de estimular el entusiasmo de los profesores. Más allá de cuestiones ideológicas, el eventual e incierto mejoramiento remunerativo es un atractivo riesgoso ante la exigencia que se formula al maestro de superar la brecha de los códigos culturales y de la falta de conocimientos formales propia de la cultura del medio rural pobre del cual provienen los alumnos.

¿Qué se les puede ofrecer a los maestros en un paquete de reformas que abarca la participación comunitaria? Este es un desafío al que la mayoría de las reformas participativas analizadas aquí no han dado respuesta. Posiblemente requiere ligar la reforma participativa a las otras que proponen mayor autonomía al personal de la escuela rural local en el diseño de sus propuestas pedagógicas, y sobre todo a mejoras reales en la remuneración base de los maestros rurales.

En síntesis, a mediano plazo parece claro que las ideas innovadoras recogidas en este artículo tendrán que introducirse en el currículo y en la formación de nuevos maestros para que éstos sean receptivos a las oportunidades del *empowerment* -no sólo de la comunidad, sino también del suyo propio-.

### **3.3 El entorno nacional y la participación en la escuela**

Es claro que la escuela rural no existe en un vacío, sino que está inmersa en un sistema social más amplio, tanto local como nacional. El éxito de una reforma destinada a mejorar los logros educacionales de niños de medios sociales marginados depende en parte de este contexto. Es por esto que la participación de los padres en la escuela cobra especial importancia, ya que la comunidad escolar necesitará de alianzas en el sistema social global para superar las oposiciones a cada tipo específico de cambio propuesto.

Una de las preguntas planteadas con mayor frecuencia en relación al tema del entorno mayor es si debe surgir la participación de manera espontánea desde la base, o si puede ser inducida desde afuera. No parece grave si es inducida al *principio*, pues esta inducción puede ser necesaria en muchos contextos y de manera reiterada para romper el hábito de la desesperanza.

Hay fuertes razones para que el Estado induzca y promueva la participación de comunidades pobres en la gestión escolar. Por una parte, los sectores pobres tienden a ser más sumisos que las capas medias y altas cuando se trata de aceptar servicios educativos deficientes. Los sectores medios y altos están más habituados a demandar servicios diversos de buena calidad y a tener una respuesta a dichas demandas. Por otra parte, los estratos socioeconómicos medios y altos pueden premiar a las escuelas que dan mejores resultados inscribiendo en ellas a sus hijos, cosa bastante difícil para los pobres y menos factible aún para los padres rurales, quienes tienen una sola oferta de escuela pública cercana. En consecuencia, el mercado no funciona para mejorar la educación de quienes no tienen demanda monetaria efectiva para ella. Por lo tanto, la política educacional para sectores populares debe incorporar elementos de participación como estrategia privilegiada para adecuar la escuela a lo que

piden los usuarios. Otros efectos beneficiosos de la participación para la calidad educativa serán analizados a continuación.

Importa mucho más la diferencia entre participación impuesta (como una mera formalidad) y participación genuina. La participación genuina de la comunidad en la gestión de la escuela está estrechamente ligada con procesos de democratización a nivel nacional. Nos referimos a la gradual cesión de poder y apertura de espacios de participación ciudadana que actualmente benefician a varios países de la región. La participación en la escuela es una de las oportunidades más importantes para aprovechar espacios formales, volverlos instancias de participación real y acelerar con ello el proceso mismo de democratización. Capacitar a padres en prácticas democráticas lo hace irreversible. Por otra parte, es necesario que toda la estructura educacional tradicional empiece a perder el miedo a la democracia.

En más de un contexto nacional, desgraciadamente, la participación sigue siendo impuesta, cumpliendo así con una mera formalidad. Esto contrasta con el enfoque de las Escuelas Aceleradas, que no se implementan a menos que sean votadas por el 90 por ciento de la comunidad. En la reforma de Minas Gerais, la transparencia de la propuesta también terminó por convencer a los padres de su genuinidad y suscitó niveles de participación entusiasta cercanos al 85 por ciento en promedio (De Mello y Da Silva 1992). La posibilidad de pasar de la participación inducida --si es genuina- a la espontánea se evidencia en El Salvador, en que el Programa Educo fue inducido desde el Ministerio en una primera fase, pero el efecto de demostración llevó a que, en una segunda fase, las comunidades se organizaran en forma espontánea para solicitar la introducción del programa en sus escuelas (Meza 1995).

También cabe preguntarse, en un alcance estratégico, si es mejor cambiar la cultura en una escuela o en toda la estructura educativa al mismo tiempo. El ejemplo recién citado sugiere la implantación de la participación comunitaria colegio por colegio, en espera de que tanto padres como funcionarios imiten las experiencias exitosas, produciendo una difusión espontánea. Pero el estudio sobre México plantea la disyuntiva: el efecto demostración existe, pero ha sido insuficiente por sí solo, sin un cambio estructural en el Ministerio y en el gremio del profesorado.

Esto puede ser uno de los límites del marco conceptual del Aprendizaje Acelerado para América Latina, ya que en Estados Unidos la escuela pública tiene un mayor grado de autonomía *ex ante*, y la adopción de innovaciones como la participación comunitaria y la gestión autónoma de recursos se puede impulsar desde el nivel local.

Más factible es impulsar "programas piloto" que introducir estos programas escuela por escuela. En El Salvador, en el caso de diversas comunidades se empezó incluso donde no había ni una escuela (Meza 1995). También la Escuela Nueva empezó en lugares de baja densidad poblacional, a veces sin escuela.

El programa Educo en El Salvador, en cambio, sí integra a toda la estructura educacional nacional. Si bien es prematuro evaluar si el Ministerio cambió su cultura, en el caso de Minas Gerais la introducción de la participación comunitaria fue la culminación de un largo y amplio proyecto de reforma

de todo el sistema educacional, cuya factibilidad política fue determinada al principio y no como resultado de un efecto de demostración y persuasión (De Mello y Da Silva 1992).

La experiencia de la Escuela Nueva en Colombia parece más problemática en este aspecto. En dicho programa se intentó un diseño replicable en gran escala, aunque fuera viable política, técnica y financieramente. De manera paradójica, el efecto de demostración de la Escuela Nueva fue tan exitoso que la demanda por su universalización llevó a su adopción oficial a nivel nacional, lo cual debilitó seriamente su autonomía. El exitismo vició la construcción cuidadosa y gradual de puentes y habilidades, y se afectó la calidad por el afán de mostrar el logro de metas físicas. La universalización significó depender de recursos centrales, con lo cual se "desestimuló el esfuerzo de las autoridades locales y de las entidades vinculadas ( ... ) Y los coordinadores de la gestión de la innovación se vieron obligados a cambiar la gestión pedagógica por la administrativa". La nueva autoridad "desconoció la importancia de las contribuciones financieras y técnicas originadas en los municipios y departamentos para la sustentabilidad del sistema y de esta manera castró la iniciativa local" (Arboleda 1995).

Hay una paradoja en el intento mismo de replicabilidad, pues consiste en llevar a gran escala la participación comunitaria que, por naturaleza, requiere de una atención "caso por caso" y muy centrada en contextos locales. Otra paradoja es que enfatizar el uso de recursos locales en comunidades pobres difícilmente lleva a la equidad educativa nacional. Estas dos paradojas son superables, pero ello depende de una combinación de variables en que la real autonomía y el logro participativo de acuerdos y alianzas de diverso tipo juegan un papel clave.

El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Pronade), de Guatemala, constituye una interesante experiencia reciente de participación comunitaria en la gestión de la escuela rural, aunque todavía falta un análisis acabado. El Pronade promueve la contratación de maestros rurales por parte de comunidades rurales, y fue declarado la primera prioridad del Ministerio de Educación para el período 1996-2000. El Pronade involucra a la comunidad rural en "Comités Educativos" con poder de decisión sobre los recursos de cada escuela, y con el apoyo de distintas Instituciones de servicios educativos" (ISE) de los sectores privado y solidario, encargados de la formación y capacitación de estos Comités y, mediante contrato con el Ministerio de Educación, de la gestión pedagógica descentralizada (Guatemala 1996).

El Pronade confronta explícitamente algunos de los problemas mencionados. El hecho de ser el programa prioritario del gobierno en el campo educativo lo sustrae a la categoría de pequeños programas pilotos. Dos reformas paralelas en la administración de la educación pública (la creación de Direcciones Provinciales de Educación y de juntas de Oposición Municipal para seleccionar a profesores por concurso local, con participación y voto por parte de padres de familia) sirvieron para crear un clima general de descentralización y participación ciudadana en la educación en todo el país. Finalmente, involucrar a ONG especializadas y pequeñas empresas consultoras como ISE constituye una forma novedosa de superar carencias locales en cuanto a

capacidades de gestión institucional y pedagógica, manteniendo al mismo tiempo los elementos fundamentales del *empowerment* de la comunidad rural en la escuela en Guatemala.

### **3.4 Escuela participativa y comunidad**

Otro tema para investigación futura es el efecto beneficioso que la participación comunitaria en la gestión educativa puede tener sobre la comunidad misma. La escuela participativa puede entenderse también como polo de organización de la comunidad (Maia 1995). En la Escuela Nueva de Colombia, el trabajo conjunto de padres, maestros y centros de estudiantes en el diseño de proyectos conjuntos de la escuela y la comunidad "son cruciales para la asunción por la comunidad de la responsabilidad por su propio desarrollo" (Lockheed 1991).

No se les puede pedir a la escuela ni al sistema educativo nacional que hagan todo solos ni que resuelvan todos los problemas de la comunidad rural. Pero si los padres aportan con su trabajo, sus exiguos recursos y su voluntad poco ilustrada para la educación de sus hijos (Ezpeleta 1995), hay una exigencia mínima que legítimamente se puede hacer al sistema escolar rural: enseñar, tender puentes para alianzas con la comunidad, y aceptar el riesgo de confiar en los padres y en sus capacidades individuales para aportar a la creación de una nueva cultura de la escuela y a una institucionalidad más potente y eficiente.

Finalmente, el uso potencial de la escuela es mucho más que la sumatoria de actividades de distintos agentes públicos para aprovechar la capacidad instalada del local. Es, sobre todo, fomentar la organicidad integrada de la escuela---como grupo de personas- con el resto de la comunidad rural.

### **3.5 Hacia el aprendizaje permanente sobre la participación**

Para extraer lecciones definitivas en relación a la participación en la escuela, es necesario saber más sobre los profesores de las escuelas rurales de la región (sus orígenes, sus limitaciones, sus necesidades), y sobre las comunidades en toda su diversidad (cómo deliberan, cómo ven la escuela y actúan comunitariamente frente a ella). Es necesario saber más del papel potencial de los no-padres, especialmente los alumnos mayores, los hermanos mayores de alumnos pequeños y los ex alumnos recientes, que como jóvenes algo más educados tienen más capacidades desarrolladas que los padres, y pueden apoyar mejor al niño en la realización de tareas (Ezpeleta 1995), en programas de apoyo remedial (Maia 1995), y en la misma toma de decisiones en la escuela (De Mello y Da Silva 1992).

Pero sobre todo hay que saber más sobre el papel de la participación en la dinámica de la transición desde una escuela rígida y pobre en resultados, a otra de mayor eficacia. La participación de la comunidad en la gestión de la

escuela parece aportar a una transformación positiva, en grados hasta hace poco insospechados. Los estudios ya disponibles sobre experiencias recientes arrojan importantes pistas, pero no brindan todas las respuestas que tan importante tema merece.

## NOTAS

- 1 Este estudio está centrado en la comunidad rural entendida como una situación límite: a la vez la más desprovista, la más distante culturalmente del *ethos* de la escuela, la de mayor pobreza y la de peores resultados educativos en promedio en América Latina. Al mismo tiempo, la comunidad rural sigue siendo el contexto de mayor coherencia en la cultura popular y de mayor vigencia actual de las instituciones informales de intercambio. No obstante, el enfoque participativo y las lecciones de las experiencias analizadas son válidos también para comunidades urbanas pobres marginales.
- 2 En Estados Unidos, el programa de "Accelerated Learning" se basa en un marco conceptual de gran fuerza, el cual es presentado aquí como tal para propósitos analíticos abstractos, y no como un modelo para ser replicado en Latinoamérica. La experiencia mexicana analizada es la de PARE/Arraigo; la de El Salvador es el Educo; la de Colombia es la Escuela Nueva; y la de Brasil es la Secon (Selección Competitiva de Directores) y otras instancias de gestión por los Consejos Escolares del Estado de Minas Gerais.
- 3 Concretamente, los programas de México, El Salvador y Colombia están dirigidos especialmente a las escuelas rurales; en los programas de Brasil y Estados Unidos, la cobertura es rural y urbana.
- 4 Además, las observaciones ya realizadas "no apoyan la tendencia a explicar el fracaso escolar sólo por los factores externos, la cual impediría que se movilizaran los recursos internos en su enfrentamiento ( ... ) la ausencia de autonomía contribuiría a la inexistencia de propuestas más adecuada? (Maia 1995).
- 5 En Minas Gerais, antes de la reforma participativa, la fragmentación del proceso pedagógico separó la planificación de la ejecución; la introducción de técnicas de supervisión para controlar los aspectos formales privó a la escuela de la responsabilidad de rendir cuentas acerca de lo que era realmente sustantivo; la ausencia de evaluación de los resultados imprimió a la gestión escolar un carácter ritual y burocrático" (De Mello y Da Silva 1992).
- 6 Estas características de la comunidad local se encuentran en asentamientos populares tanto urbanos como rurales; pero es en estos últimos donde la cultura popular específica es compartida en forma más homogénea y en que la rotación de personas es menor.
- 7 "Los directores son unánimes en reconocer el proceso de selección como la variable que facilitó sobre todo su actuación" (Maia 1995).
- 8 Aunque (al igual que en el primer tipo de contrato, entre partes) en esta propuesta más compleja de contrato se puede ser responsable frente a otros contratantes específicos, en el fondo cada uno es responsable frente al equipo en general, que incluye a todos los que trabajan por el objetivo común.
- 9 Aunque este elemento se introdujo en la reforma educacional de 1994, que universaliza y expande el concepto básico de la Escuela Nueva.

## BIBLIOGRAFIA

- Arboleda, Jairo. 1995. "Participación de la sociedad civil en la Escuela Nueva colombiana". Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, Santiago de Chile, 13-15 de noviembre.
- Calvo, Gilberto. 1986. "Community Early Childhood Development Projects: an Alternative Strategy for the Poor". Tesis doctoral, Teachers College, Columbia University NY.
- Cepal. 1994. *Panorama Social 1994*. Cepal. 1995. *Panorama Social 1995*.
- Cerda, Ana María, Verónica Edwards y María Victoria Gómez. 1995. "Algunos aspectos de las prácticas de trabajo y socialización en establecimientos de enseñanza media". En: Pascual Gerstenfeld, *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media*. Serie Políticas Sociales no. 9. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Comer, James P.. 1988. "Educating poor minority children". *Scientific American* 259:5, págs 42-48.
- Coombs, Philip, ed. 1980. *Meeting the Needs of the Rural Poor: the Integrated Communitybased Approach*. New York: Pergamon.
- De Mello, Guiomar Namó, y Rose Neubauer Da Silva. 1992. "Selección Competitiva de Directores de Escuela: estudio de caso de innovación educativa en Brasil". São Paulo: Fundap/IESP.
- Durston, John. 1988. "Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido". *Revista de la Cepal* 36, págs 8-98.
- Ezpeleta, Justa. 1995. "Participación social ¿en qué escuela?: una reflexión a propósito del PARE y los sectores de extrema pobreza". Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, Santiago de Chile, noviembre.
- Finnan, Christine, Edward St. John, Jane McCarthy and Simeon Slovac, eds. 1996. *Accelerated Schools in Action*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Gerstenfeldt, Pascual. 1995. "El impacto de la inequidad socioeconómica en los logros educacionales". En: *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar*. Serie Políticas Sociales no. 9. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Guatemala, Ministerio de Educación. 1996. "Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo: lineamientos generales 1996-2000". Guatemala: Mineduc, mayo de 1996.
- Hall, Edward. 1976. *The Silent Language*. Greenwood.

- Lacroix, R.. 1985. *Integrated Rural Development in Latin America*. World Bank Working Paper 716. Washington, D.C.
- Levin, H. M. y Pilar Soler. 1995. "From remediation to acceleration: a U.S. experience". Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, Santiago de Chile, noviembre.
- Lockheed, Marlaine, et al. 1991. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Nueva York: World Bank/Oxford University Press.
- Maia, Eny. 1995. "Novos padroes de gestao educacional: A experience de Minas de Gerais". Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) /Unesco, Santiago de Chile, noviembre.
- Meza, Darlyn. 1995. "Programa Educación con Participación de la Comunidad, Educo". Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, Santiago de Chile, noviembre.
- Unicef. 1995. "Unicef Strategies in Basic Education". E/ICEF/1995/16. New York: Unicef.
- Williamson, Guillermo. 1995. "Auto-gestión y co-gestión educativa: reflexiones desde la multiculturalidad y la experiencia indígena". Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, Santiago de Chile, noviembre.