

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1610
29 de diciembre de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA TOMA DE DECISIONES DE
LA ESCUELA RURAL

Su rol en la dinámica de mejoramiento del aprendizaje

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.
No ha sido sometido a revisión editorial.

95-12-1574

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
INTRODUCCIÓN	1
I. CULTURAS POPULARES: LENGUAJES SILENCIOSOS, BASES DEL APRENDIZAJE Y DE LA PARTICIPACIÓN	2
A. OBSTÁCULOS AL APROVECHAMIENTO DE LA CULTURA Y LA COMUNIDAD EN LA ESCUELA RURAL	2
1. La cultura de la escuela desconoce las culturas populares rurales	2
2. Inseguridad de status del maestro rural	3
B. EL APROVECHAMIENTO DE LAS DIFERENCIAS CULTURALES ..	4
1. Conocer la cultura de la comunidad, tender puentes entre la escuela y ellas	4
2. Hacer profesores y padres culturalmente "bilingües"	4
3. Incorporar la cultura local y la participación de los padres en el proceso pedagógico	5
II. TRANSFORMANDO LA CULTURA DE LA ESCUELA: EL PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN	5
A. EL ENTORNO NACIONAL Y LA PARTICIPACIÓN EN LA ESCUELA	6
B. AUTONOMÍA Y PARTICIPACIÓN	8
1. La autonomía espuria de la escuela rural	8
2. Parte del problema, parte del sistema	9
3. Requisitos de la participación en el sistema escolar	11

C.	EMPOWERMENT Y CONTRATOS	11
1.	Empowerment: derechos, recursos, herramientas y relaciones	11
2.	Contratos entre partes en la escuela rural	13
3.	Contratos de reciprocidad difusa en un equipo	14
4.	La impredecible dinámica post-innovación	15
5.	Impactos y resultados	17
IV.	REFLEXIONES FINALES	17
	BIBLIOGRAFÍA	19

Resumen

Es conocida la estrecha relación entre logro educativo y el medio socio-económico de origen del alumno, en América Latina como en otras regiones. Este aparente determinismo, potencialmente nefasto para las esperanzas de lograr mayor equidad a través de la educación, está empezando a ceder ante nuevos procesos educativos, particularmente en las áreas rurales de mayor pobreza, procesos que incorporan la participación paternal y comunitaria como elemento integral de sus estrategias.

La participación en la escuela rural parece contribuir a los efectos beneficiosos de un "paquete" de medidas diseñado para mejorar el aprendizaje debido, por un lado, al reconocimiento de que el riesgo de fracaso deriva no sólo de carencias del alumno y de su medio sino del hecho de que la propuesta pedagógica tradicional supone que el niño trae del hogar los códigos de la cultura predominante. Los niños de medios populares -especialmente campesinos o de origen campesino- y sus padres manejan códigos y conocimientos distintos de los que presupone la fórmula standard de la pedagogía tradicional. Por ende, 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 es resistido por muchos profesores, como consecuencia de la ideología del iluminismo que ha marcado la educación durante dos siglos, y por la inseguridad de status de maestros rurales que los impulsa a diferenciarse del medio popular "bajo" de la cultura y la comunidad campesina.

Por otro lado, la participación de padres y comunidad es clave en lograr una transición desde el sistema socio-cultural empobrecido e ineficiente que caracteriza la escuela rural tradicional típica. El sistema completo de "la escuela" abarca o debe abarcar a los padres y el medio con el cual los niños interactúan. Como personas con capacidades únicas, pueden ser copartícipes de la necesaria transición del sistema de la escuela a un estado más eficiente y eficaz. Un sistema de este tipo no puede ser diseñado ex ante, sino que sus formas de interacción y la nueva cultura de la escuela emergen de las interacciones de los actores involucrados, principalmente maestros y padres.

Son claves para esta dinámica los tipos de "contrato" que se establecen entre escuela y comunidad. Estos 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 cultura de la escuela coevolucionan hacia mejores condiciones de eficiencia. La institucionalización de nuevas interacciones, que surgen de la participación de la comunidad, lleva a la creación de programas innovativos que redundan en un mejoramiento del aprendizaje.

INTRODUCCIÓN

Es conocida la estrecha relación entre logro educativo y el medio socio-económico de origen del alumno, 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, nefasto para las esperanzas de lograr mayor equidad a través de la educación, está empezando a ceder ante nuevos procesos educativos que incorporan la participación paternal y comunitaria como elemento integral de sus estrategias. Estos procesos en varios países combinan elementos similares en una **esencial propuesta común: se combinan una pedagogía moderna (estímulo al pensamiento, a la motivación y al autoestima); una mayor autonomía de la educación descentralizada (apoyo a la formulación de una propuesta pedagógica y una mayor responsabilidad de los docentes en la escuela); y una mayor participación de los padres y la comunidad en el proyecto de reforma de la escuela.**

En las cinco experiencias analizadas aquí (de Estados Unidos, México, El Salvador, Colombia y Brasil 1/) -a diferencia de situaciones en que la descentralización significa un abandono financiero- los programas involucraron un aumento de recursos destinadas a y controlados por la escuela rural pobre 2/ (aunque estos recursos adicionales, más que financieras y materiales, consistían principalmente en ideas nuevas).

En cuanto a la importancia de la participación en estas fórmulas, estudios del Banco Mundial de diferentes países en desarrollo indican que -como mínimo- cuando los padres son incorporados al quehacer de la escuela, los niños asisten más (Lockheed, et.al., 1991). En los casos latinoamericanos bajo estudio, los paquetes integrales de medidas arrojaron 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 calculan el peso que tuvo la variable participación en este logro, pero una metodología cualitativa de análisis estructural, antropológica, sobre el lugar de la participación en la dinámica de transformación del sistema escolar rural local permitirá evaluar (aunque no medir) la importancia de este rol y a la vez entenderlo mejor.

1/ 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, no como un modelo a 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.

2/ 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.

En las cinco experiencias estudiadas, las propuestas toman **formas de concreción variadas, diferencias que tienen el potencial de permitir sacar algunas lecciones sobre los elementos claves de la participación, y sobre las combinaciones más eficaces de estos elementos.**

Para la mayoría de los educadores, las comunidades y familias pobres rurales siguen siendo percibidas como un conjunto de carencias y obstáculos al mejoramiento educativo. Les es extraña la idea que la cultura de estas comunidades tiene que ser la base del aprendizaje y que estos adultos tienen algo que aportar al proceso educativo rural, y rechazarían 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, éstas son precisamente las lecciones que dan las cinco experiencias analizadas en este trabajo. ^{3/}

I. CULTURAS POPULARES: LENGUAJES SILENCIOSAS, BASES DEL APRENDIZAJE Y DE LA PARTICIPACIÓN

Estimaciones en Estados Unidos indican que alrededor de 1/3 del alumnado que entra a la escuela primaria está en "situación de riesgo" de tener un desempeño escolar gravemente deficiente. Recientemente, se ha podido distinguir diferentes tipos de problemas que hacen que un niño sean asignada a esta categoría. Esta resulta ser una mezcla de niños con debilidades objetivas con otros que tienen diferencias de cultura y de códigos de comportamiento. Este último factor -la proveniencia de una cultura popular distinta de la anglosajona predominante, el manejo de un idioma o dialecto distinto del "standard English"- afecta a la mayoría de estudiantes tildados de deficientes (Levin y Soler, 1995). En América Latina, es evidente, la **mayoría** de alumnos en la educación pública manejan códigos culturales y un lenguaje distintos de la cultura y el castellano standards que predominan en la escuela. En la escuela rural, se trata de cerca del ciento por ciento.

A. OBSTÁCULOS AL APROVECHAMIENTO DE LA CULTURA Y LA COMUNIDAD EN LA ESCUELA RURAL

1. La cultura de la escuela desconoce las culturas populares rurales

Este último hecho no ha sido tomado aún en cuenta en toda su importancia. 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 construye sobre, una base cultural en el niño que es distinto de la que el niño del medio rural y su familia y comunidad manejan; 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 mas empeño en conocer las debilidades que las fortalezas de los niños" (Levin y Soler, 1995) y de sus

^{3/} Aunque el análisis se centra, en este trabajo, en la escuela rural, tanto el problema de las diferencias culturales como los aportes de la participación comunitaria son esencialmente similares en zonas pobres urbanas, aunque las diferencias, las carencias pedagógicas y la pobreza de resultados suelen ser más graves en la escuela rural.

familias. En El Salvador, por ejemplo, el programa EDUCO determinó que la pedagogía tradicional no respeta "diferencias dialectuales" y que sus contenidos no se adecuaban a la realidad local.

En suma, la valoración de las culturas populares es resistida por la comunidad educacional: se sigue insistiendo en que el bajo rendimiento sería debido a un "bajo nivel" cultural del hogar. De esta manera, aunque las propuestas de aumentar cobertura a nivel preescolar, y de otorgar horas extras de enseñanza en escuelas pobres son buenas en sí, son mal formulados si se conciben como una manera de salvar al niño de su medio. Es no es negar 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 aun en estos medios (ghettos étnicos norteamericanos, zonas de guerra en El Salvador, áreas de narcotráfico y violencia en Colombia), perduran códigos culturales y experiencias positivas entre los niños y sus padres que pueden servir como base para un aprendizaje moderno - como muestran los programas exitosos justamente en estos contextos. Y en general, los sistemas culturales rurales son los más enteras y vigorosas de las culturas populares actuales, pero los padres manejan otro vocabulario y otras herramientas analíticas que los profesores.

Estos no son descubrimientos recientes; la lentitud de su incorporación en las propuestas educativas parece deberse a dos factores: la persistencia del mensaje iluminista de la "misión educativa" civilizadora; y la inseguridad de status del maestro rural. El resultado es que la resistencia a la participación de padres pobres por parte de profesores es tan importante como la resistencia a la autonomía de la escuela por parte de las burocracias central y municipal.

Lo irónico es que esta oposición viene tanto de la derecha política (que ve la propuesta de participación popular como demagogía populista) como desde la izquierda (que la ve como el dominio del "consumidor" en una lógica de mercado que invade el mundo académico). En las cinco experiencias analizadas a continuación, al contrario, "la participación social no aparece como un fin en sí mismo sino como un coadyuvante de la calidad" (Ezpeleta, 1995).

Como cualquier proceso de descentralización, la autonomía de la escuela y la participación de la comunidad en su gestión puede enmarcarse en diversas ideologías, y sólo la observación de como se efectúa, a favor de cuales intereses, permite comprenderla. Y las observaciones 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 mas adecuadas" (Maia, 1995).

2. Inseguridad de status del maestro rural

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

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, por sobre el esfuerzo por aportar al aprendizaje y al bienestar, se refleja también en los estudios de El Salvador y Colombia, especialmente en el trato docente-padre, que se limita a exigir aportes y llamar la 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 la educación apropiada al medio rural, ya que estos maestros de origen campesina 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.

B. EL APROVECHAMIENTO DE LAS DIFERENCIAS CULTURALES

1. Conocer la cultura de la comunidad, tender puentes entre la escuela y ella

La propuesta de las "Escuelas Aceleradas" en Estados Unidos -una propuesta compleja, sofisticada y eficaz- es explícita. El primer paso 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 sobre esta base de códigos y experiencias que ya posee el niño. En las Escuelas Aceleradas, el método de introducción de la innovación propuesta parte por lo que se llama "taking stock"; o sea, una serie de investigaciones sobre la escuela y sus problemas por grupos pequeños de profesores, funcionarios y padres, que culmina en un sólo gran informe combinado (Levin y Soler, 1995).

Las experiencias latinoamericanas han seguido procesos similares. En los comienzos del Programa EDUCO, por ejemplo, el paso uno fue realizar una "investigación de acercamiento" con la población pobre salvadoreña (Meza, 1995).

Además de la investigación, la "pedagogía asistencial" sirve para acercarse a la cultura de la comunidad. Este término, peyorativo en referencia a un Estado que desentiende responsabilidades frente a los problemas de los más pobres (dejando esta tarea a los maestros), tiene 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 la comunidad local y forjar lazos entre la escuela y ella (Arboleda, 1995).

De manera similar, el programa de Arraigo en México alienta a que los maestros gestionan con las burocracias de afuera, luz, agua, y fertilizantes para las comunidades rurales pobres y aisladas (Ezpeleta, 1995).

Finalmente, al interior de la sala de clases, en la Escuela Nueva de Colombia, el hecho de comentar las respuestas que dan los padres a encuestas que les aplican los hijos "produce un encuentro natural entre la escuela y la vida". Una crítica profunda a la escuela tradicional está implícita en la frase anterior: 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.

2. 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, que como hemos visto, comienza con el estudio del medio cultural, la construcción de puentes de comunicación y colaboración. El próximo paso es la apropiación 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 silenciosas de la cultura del colegio y la cultura de la comunidad. Y, en menor medida, los padres también deben entender los elementos básicos del "lenguaje" de los docentes.

Hacer culturalmente bilingües a los padres y alumnos significa aprender los códigos de modernidad que la escuela debe proporcionar, sin perder 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 creen 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, pero 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 rol de apoyo a este aprendizaje.

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

En el Aprendizaje Acelerada de Estados Unidos, se postula que cada niño tiene no sólo problemas y limitaciones sino también fortalezas: "strengths sought out in various areas of intelligence ... and also interests, curiosity, motivation and knowledge that grow out of **culture, experiences and personalities of all children**" (Levin y Soler, 1995).

Que los padres también tienen fortalezas a descubrir es ejemplificado en las Escuelas Nuevas en Colombia, en la manera como se incorpora actividades de la madre, el abuelo, trabajadores y artesanos en el proceso pedagógico. Es el artesano quien enseña a manipular arcilla y a hacer las primeras letras. Las madres dan recetas; la abuela cuenta como era la aldea hace 50 años, el padre cuenta sobre su trabajo, y estas informaciones son materia de aprendizaje de escritura, lectura y en 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 su padres, hermanos mayores o agentes comunitarios institucionales con respecto a asuntos de la vida económica, social o cultural de la zona" (Arboleda, 1995).

II. TRANSFORMANDO LA CULTURA DE LA ESCUELA: EL PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN

El sistema socio-cultural de la escuela abarca, por un lado, los conocimientos que imparta; 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. 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 intenta 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.

La cultura institucional de la mayoría de las escuelas en sectores populares en general y de las escuelas rurales en especial es, según los diversos diagnósticos, rígida y poco eficiente en términos de su propósito de enseñar -en una palabra, es una cultura pobre. 4/ Su enriquecimiento y fortalecimiento requiere de aportes desde afuera (de las investigaciones pedagógicas en el mundo entero) y desde los padres (que tienen aportes heterogéneos, desde cada individuo con su inteligencia tanto de razonamiento como de "inteligencia emocional").

La valoración de la cultura y de las instituciones informales populares no tiene el sentido de preferirlo a la cultura de la escuela ni mucho menos al conocimiento que ésta debe impartir, sino justamente el sentido de apoyar y potenciar los esfuerzos de ministerios, directores y profesores para mejorar esta entrega y sus resultados en el aprendizaje de conocimientos, herramientas y códigos modernos por parte de los alumnos.

A. EL ENTORNO NACIONAL Y LA PARTICIPACIÓN EN LA ESCUELA

La escuela no existe en un vacío, sino que está inmersa en un sistema social local y nacional más amplio. 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 un 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**, sino que esta inducción puede ser necesaria 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 un lado, tienden a ser más sumisas en aceptar un servicio educativo malo de lo que son las capas medias y superiores, más acostumbrados a demandar servicios diversos de buena calidad, y a ser escuchados. Por otro, estas últimas capas socio-económicas pueden "votar con los pies", premiando con la inscripción de sus hijos a las escuelas que dan mejores resultados, cosa bastante difícil para los pobres y menos factible aún para los padres rurales, con 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 ende, la política educacional para sectores populares debe incorporar elementos de participación como estrategia de preferencia para hacer a la escuela más responsiva a los usuarios. Otros efectos beneficiosos de la participación para la calidad educativa serán analizados abajo.

4/ 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).

Importa mucho más si la participación es impuesta, como una mera formalidad, o si es genuina. La generación de participación genuina de la comunidad en la gestión de la escuela tiene una imbricación estrecha con procesos de democratización a nivel nacional: la gradual cesión de poder y la apertura de espacios de participación ciudadana que actualmente beneficia 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, acelerar el mismo proceso 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, en cumplimiento 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% de la comunidad. En la reforma de Minas Gerais, también, la transparencia de la propuesta terminó por convencer a los padres de su genuinidad y suscitó niveles de participación entusiasta cercanas al 85% en promedio (de Mello y da Silva, 1992). La posibilidad de pasar de la participación inducida -si es genuina- se evidencia en El Salvador, en que el Programa EDUCO fue inducido desde el Ministerio en una primera fase, pero que 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).

Otra pregunta estratégica es si es mejor cambiar la cultura en una escuela, o en toda la estructura educativa al mismo tiempo. El ejemplo recién citado apoya la validez de 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 sólo, 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 adoptar a nivel local.

Es más factible que se inicien "programas piloto", de introducir estos programas a nivel de una escuela por vez. En El Salvador, hasta empezaron donde no había ni una escuela, en el caso de muchas comunidades (Meza, 1995). También la Escuela Nueva empezó en lugares de baja densidad poblacional, a veces sin escuela.

Pero el programa EDUCO en El Salvador sí integra a toda la estructura educacional nacional; es muy pronto para evaluar si el Ministerio cambió su cultura, pero 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. Trataron de hacer un diseño replicable, llevable a escala, y viable política, técnica y financieramente. Paradojalmente, 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; así, 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 financiera y técnica originada en los municipios y departamentos para la sostenibilidad del sistema y de esta manera castró la iniciativa local" (Arboleda, 1995).

Hay una paradoja en el intento mismo de replicabilidad, en el llevar a escala algo como la participación comunitaria que requiere de una atención "caso por caso" intensa en terreno. Hay otra paradoja en el enfatizar el uso de recursos locales en comunidades pobres, que difícilmente lleve a la equidad educativa nacional. Estas dos paradojas son superables, pero el logro de esta superación depende de una combinación de variables, en que la real autonomía y el forjamiento participativo de acuerdos y alianzas de diverso tipo juegan un papel clave.

B. AUTONOMÍA Y PARTICIPACIÓN

Hay un consenso entre los estudiosos de la reforma educativa de que es necesario dotar de autonomía a cada escuela o comunidad escolar -es parte de la gestión moderna, en que la motivación de los involucrados es la clave a aumentos de productividad y de eficacia-.

1. La autonomía espuria de la escuela rural

Pero en la escuela rural en América Latina, es frecuente una "autonomía espuria": la debilidad del sistema centralizado de control y evaluación deja a criterio del maestro que y como enseña, cuando va, etc. En estos casos, introducir un grado de "accountability" del maestro a los padres llena un vacío grave en la gestión (Lockheed, et.al., 1991).

Parece, sin duda, revolucionaria la propuesta que los padres campesinos seleccionen, por ejemplo, el director de su escuela, y que lo echen si no les gusta. Pero en la historia temprana de la educación rural, 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, en parte porque la comunidad escolar está expuesta a una gama de influencias e intereses locales, frecuentemente en conflicto entre ellos (Lockheed, et.al., 1991). Sobre todo, en la fase de introducción de las innovaciones de la autonomía en la definición del proyecto local de escuela y en la gestión cotidiana, se requiere de un seguimiento o monitoreo (en una nueva perspectiva) y no de un desentendimiento o abandono por el sistema educacional central. "Al contrario, sólo un Estado fortalecido es capaz de implementar reformas de tal envergadura" (Maia, 1995).

2. Parte del problema, parte del sistema

Si el hogar, la familia y el medio local (sistema cultural y comunidad) son parte del problema del bajo logro escolar del alumno rural, lógicamente 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 oficial de reforma o fuera de ello- en la transición hacia otro tipo de sistema 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 siquiera siempre verbalizados. Los estudios sobre esta interacción obliga a revisar la sabiduría convencional sobre las razones de la baja asistencia en zonas rurales aisladas y pobres, en que los padres no están involucrados activamente en el quehacer interno de la escuela. Las explicaciones usuales de esa falta 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 diversos costos económicos y sociales, pocas veces contabilizados por los educadores, que significa para un hogar campesino pobre la asistencia de uno o varios niños a la escuela. Pero cuando, en los esfuerzos por mejorar los resultados educacionales de niños rurales pobres, se muestra más asiduidad en identificar las carencias que las fortalezas de los padres, y aun cuando se hace 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 toman en consecuencia.

Esta ignorancia abarca el hecho obvio que, para los padres, valorar la educación no es lo mismo que valorar **esta** escuela, la que padecen sus hijos. Pero si los padres no mandan sus hijos a la escuela, se asume automáticamente que aquéllos no entienden el valor de la educación -cuando la realidad puede ser exactamente lo opuesto.

Es importante rescatar el hecho de que casi siempre la comunidad rural existe como tal, como institución social, pero usualmente no reconocida por la escuela. Hay numerosos indicios de que la educación sí importa a la comunidad, que ésta observa, analiza, conversa, evalúa y actúa frente a los servicios educativos -desafortunadamente, las más veces como adversarios, por la falta de interlocución real-.

La comunidad rural a menudo tiene motivos de sobre para entrar en conflicto con el sistema educativo, motivos que parten precisamente de su alta valoración de la educación: maestros que faltan, que son borrachos, 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; eran, a su vez, "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 tomaba acción "corriendo" a maestros de comportamiento dañino, o practicando la "quita de niños", negando a seguir entregándoles 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 corresponde a la preocupación de los

padres por lograr la educación digna de 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 y ineficaces posibilidades de queja ante las autoridades educacionales, las alternativas de acción de los padres se limitan a la posibilidad de no participar, como medida de último recurso.

Sin embargo, si la escuela hace un esfuerzo real de entendimiento y de 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 en 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 pobres resultados de la educación rural, 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 socio-culturales 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, de ayuda mutua, que dan pie a la formación de instituciones informales (y frecuentemente formales) de deliberación y gestión. Existen líderes comunitarias, surgidas de estas interacciones y relaciones de reciprocidad, con poder de convocatoria y arrastre en la población local. ^{5/} Aunque la existencia de líderes también implica la posibilidad de faccionalismo y conflicto, el propósito común de mejorar la educación significa que la comunidad escolar ofrece un contexto para aprovechar las mejores facetas de esta cultura comunitaria local y de minimizar sus aspectos conflictivos.

Si contrastamos esta cultura de la comunidad, de reciprocidad acerca de intereses compartidos, con la cultura fuertemente jerárquica de la escuela, en que las decisiones tomadas en esferas superiores constituyen órdenes a ser cumplidas en niveles inferiores, y 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 que los padres y la comunidad 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 el forjamiento de una positiva cultura pedagógica en la escuela y por ende para la mejoría de los resultados en el aprendizaje.

^{5/} Estas características de la comunidad local se encuentran en asentamientos populares tanto urbanos como rurales; pero es en estos últimos en que la cultura popular específica es compartida en forma más homogénea, se mantiene más íntegra y en que la rotación de personas es menor.

3. Requisitos de la participación en el sistema escolar

Un paso necesario para que esta mayor vinculación tenga efectos positivos en los problemas sistémicos, de fondo, de la calidad de la educación rural, entonces, es percibir la escuela como una comunidad de todos los involucrados en el problema que hay que superar. Un segundo paso es darles a todos las herramientas y conocimientos que permitan potenciar sus recursos: los profesores necesitan 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, se busca un empowerment que les otorga protagonismo, producto de la combinación de la capacitación con la definición de derechos en la toma de decisiones.

C. EMPOWERMENT Y CONTRATOS

Hay una similitud esencial de estrategias aplicadas en las experiencias analizadas aquí, 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 celebración de contratos de diverso tipo en escuela y comunidad. Sin embargo, se admiten en la práctica formas contractuales muy diferentes, que tienen lógicas distintas e implicancias profundamente diferentes para la forma de funcionamiento de la reforma de la escuela rural.

1. Empowerment: derechos, recursos, herramientas y relaciones

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

La participación comunitaria en la toma de decisiones estratégicas de la escuela como proyecto pueden tener un efecto beneficioso principalmente si la evaluación de la gestión cotidiana de la escuela por parte de los padres influye en la consecución y asignación de recursos y en la permanencia de los profesores y administradores de ésta. En Brasil, se tiene ya algunos años de experimento en los estados de Minas Gerais, Sao Paulo y Ceará en la selección competitiva de directores de escuela por parte de los padres, y de la posibilidad de despedir tanto directores como profesores por mal desempeño (De Mello y da Silva, 1992).

Este "empowerment" de padres y comunidad puede llevar, por un lado, a constituir una demanda educacional más potente y mejor escuchada y, por otro, un apoyo para enfoques innovativos. Esto requiere el diseño de un nuevo rol para los padres y su capacitación para desempeñarlo (UNICEF, 1995:23).

La definición de este nuevo rol 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 entenderse de otras tareas, con la idea de que la escuela es toda la comunidad." Por ende, en este programa, en cada comunidad se realiza una asamblea comunitaria para constituir una Asociación Comunal para la Educación (ACE), que firma un convenio con el Ministerio de Educación en que el ACE se compromete 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 ejemplo, implica dotar a la comunidad de derechos, recursos, herramientas y relaciones con instancias de apoyo. También en la colombiana Escuela Nueva "los padres son consultados respecto de la introducción de la innovación y orientados en cuanto a sus características". Padres, parientes y la comunidad son estimulados 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 una escuela, pero los tres mejores calificados deben presentar sus propuestas de programas de trabajo ante una Asamblea compuesta por profesores y 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% de votos de profesores y funcionarios y otro 50% 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 escoge su Director en base a una propuesta de trabajo ha tenido, en la práctica, una serie de efectos beneficiosos. Se rompen las relaciones conservadoras en que el colegio era sujeto a intereses externos. El Director, legitimado por su elección, conquista el espacio necesario para la reorganización interna y la ejecución de un programa de innovaciones. ^{6/} El Consejo Escolar de padres y profesores gana una dimensión de pertenencia importante por haber determinado 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 aspectos (la selección del director y la mayor pertenencia y actividad del Consejo Escolar

^{6/} "Los directores son unánimes en reconocer el proceso de selección como la variable que facilitó sobremodo su actuación" (Maia, 1995).

y de las asambleas) son el punto de partida de una transformación en que las cuestiones de enseñanza y aprendizaje cobran centralidad en el quehacer de la escuela.

Siempre cuando hay empowerment, se generan 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 educación nueva a construir.

2. Contratos entre partes en la escuela rural

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

Los contratos más simples -social y conceptualmente, aunque no necesariamente en su forma- son las que se establecen entre dos actores para realizar una transacción: una compra-venta, 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 necesario la confianza mutua, ni siquiera que las personas se conozcan. La confianza nace lentamente de la experiencia repetida 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 en que la comunidad paga por un servicio entregado en forma aceptable. Se espera de la participación comunitaria, en este tipo de contrato, exigir a los maestros cumplimiento de la tarea docente, adecuación de la pedagogía al acervo cultural y la experiencia del alumno rural, y mejoramiento de la calidad educativa en los resultados, como condición del pago de sus sueldos y la renovación de sus contratos laborales.

Así, en El Salvador, el programa EDUCO crea los ACE's 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 vigilan y certifican la asistencia de los maestros, mientras que los maestros firman un contrato que les obliga a asistir regularmente a la escuela y a realizar diversos tipos de apoyo al desarrollo comunitario (Ezpeleta, 1995).

Este tipo de contrato, 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 involucramiento con la comunidad terminan motivando a los profesores, a pesar de que implica un mayor trabajo, entusiasmándoles en un compromiso vocacional internalizado y en una 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, en un contrato entre partes en que se condiciona el pago a la satisfacción del cliente, es en sí un estímulo a una gestión y una docencia más esforzadas. Por otra parte, los padres pueden aportar imaginativamente a la solución de problemas, si están debidamente informados de las diversas facetas de éstos y efectivamente "empowered" para poder hacerlo. Finalmente, hay impactos indirectos importantes en la motivación de maestros y padres, y en la colaboración entre éstos y aquéllos.

3. Contratos de reciprocidad difusa en un equipo

Muy distinto es el tipo de acuerdo 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 requiere un alto grado de confianza entre los miembros del equipo, en cuanto a la sinceridad y dedicación de cada integrante en relación a la meta de todos. También el "accountability" (rendición de cuentas, o "responsabilidad ante") 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.

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 de cambiar la misma cultura 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 los aportes de toda la comunidad de la escuela, comunidad que incluye a los padres y otros actores sociales locales.

Es necesario que todos los participantes en este esfuerzo 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 significa que no hay una sola comunidad escolar sino varias "partes" que, como en el tipo de contrato analizado arriba, pueden tener intereses y metas diferentes. ^{7/}

Curiosamente, la idea de que los profesores son "accountable" sólo ante quienes pagan no es relevante en la propuesta de Escuela Acelerada en Estados Unidos ni en el ejemplo latinoamericano más cercano a ella, la Escuela Nueva de Colombia. ^{8/} El énfasis está puesto, en las Escuelas Aceleradas en Estados Unidos, más bien en el principio de que "empowerment with responsibility means that who makes decisions also takes responsibility for their consequences" (Levin y Soler, 1995).

En otras palabras, para que se pueda exigir rendición de cuentas a una persona, éste tiene que haber participado en la decisión de cual es el objetivo del proyecto común y que se hace para llegar a ella. Después, tiene que haber llevado a cabo una negociación y haber sido participe en la celebración de un contrato sobre quienes tienen cuales responsabilidades. La cultura de la comunidad popular, en particular la campesina, ofrece formas de discusión y de contratos implícitos en la reciprocidad difusa, que pueden ser valiosas en la creación de una cultura de escuela comunitaria, de equipo.

4. La impredecible dinámica post-innovación

Los dos tipos de contrato llevan a mejoras en la educación rural. Incluso hay en ambos un proceso social natural de avance sostenido, de prueba y error, desde los contratos basados en la ausencia de confianza hacia aquéllos que realizan todo el potencial sinérgico de la cooperación en un equipo.

Este proceso no garantiza avances en todos los casos, 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 surgen innumerables "informal innovations that grow out of participation by individuals or small groups in embracing the school's philosophy and change process...[that] result from the internalization of the school philosophy..into the belief system of school members, resulting in changes in their individual decisions....and ...interactions" (Levin y Soler, 1995). Estos cambios en las prácticas e interacciones

^{7/} 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 este segundo tipo cada uno es responsable frente a un equipo que incluye a todos los que trabajan por el objetivo común.

^{8/} Aunque este elemento se introdujo en la reforma educacional de 1994, que universaliza y expande el concepto básico de la Escuela Nueva.

generalmente llevan, por un proceso de prueba, error y institucionalización de las pruebas que funcionan, a estados de sistema de mayor adaptabilidad y eficiencia.

Aunque los nuevos comportamientos generados por la introducción de la participación en la gestión escolar no son predecibles, su dirección positiva puede ser asegurada si ha 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 que el "empowerment" y la "accountability" significan más que un simple intercambio entre actores diferentes, para constituir un auténtico equipo con una meta compartida, cuyos resultados son sinérgicos y mucho más potentes. En Minas Gerais, el "accountability" es de ambos tipos (entre partes y entre miembros de un equipo) a la vez: por un lado, 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 tiempos, a todos estos segmentos "se les pide cuenta por su cooperación en el éxito de ella...la participación deja de ser un mero "asambleísmo" (de Mello y da Silva, 1992).

Para llegar a este nivel más complejo y más eficaz de cooperación, es necesario superar la desconfianza hacia desconocidos. En las teoría de la cooperación (como el juego del "Dilema del Prisionero"), la clave es la reiteración de las interacciones del mismo tipo entre los mismos agentes hasta que estos tomen el **riesgo de confiar** y las reacciones favorables de los otros generan y fortalecen una relación estable de **reciprocidad**.

Sin embargo, los dos enfoques se basan en conceptos distintos de accountability, de rendición de cuentas, y de quien es responsable ante quien y porqué. En el primer tipo de contrato, 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 difusa de un equipo, todos rinden cuenta a todos los demás integrantes del equipo, en cuanto a la realización 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 a 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 la internalización por todos de las metas, y a la conciencia de quien responde a sus pares, unidos en equipos pequeños, y 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 por ser concebido como un esfuerzo aislado, sin interacción con el cuadro docente (Maia, 1995).

En general, el éxito de la reforma de Minas Gerais se debe a la combinación de tres tipos de relaciones o 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 gran 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).

En ambos tipos de contrato al interior de la comunidad escolar, el hecho de que los contratos básicos, originales son reiterados año tras año lleva a mayor confianza, identidad y reciprocidad. Esto es cierto independientemente de si los contratos son de tipo informal o formal. Pero la informalidad contractual, junto con ventajas, tiene claras limitaciones prácticas. La Escuela Nueva "no tenía estructuras definidas y legitimadas a través del sistema, que les permitiera tomar parte directa en los asuntos de política y administración escolar. Pero afortunadamente la Ley 1994 establece formalmente la cogestión a través del gobierno escolar...(Arboleda, 1995).

5. Impactos y resultados

En la reforma de Minas Gerais, por ejemplo, los alumnos más jóvenes, en programas de alfabetización, mejoraron sus rendimientos en portugués y en matemática. Los alumnos de quinto año tuvieron resultados más contradictorios, sobre todo en cuanto a tasas de repitencia, que reflejan la evaluación interna por los maestros más que una evaluación independiente. De todas maneras, los maestros se muestran todavía renuentes a compartir con los padres los resultados de pruebas externas; éstas todavía no se perciben como instrumentos diagnósticos para reorientar la enseñanza sino como mecanismos de control (Maia, 1995).

No obstante, la existente de tales mecanismos de control es parte del proceso de cambio en que la participación comunitaria activa 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 educación de sus alumnos e hijos se ha concretado en la presentación de proyectos de construcción para financiamiento adicional; en la institución de programas de acompañamiento a las familias ("en una perspectiva de orientación y no de cobranza"); y en especial 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.

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).

III. REFLEXIONES FINALES

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 "parental and community involvement enhances the accountability of schools and probably improves their cost-effectiveness" (Lockheed, et.al, 1991). 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 este mejoramiento.

Otro tema para investigación futura es el efecto beneficioso de la participación comunitaria en la escuela, 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 escuela/comunidad "son cruciales para la asunción por la comunidad de la responsabilidad por su propio desarrollo" (Lockheed, et.al, 1991).

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

Para sacar 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 (como deliberan, como ven la escuela y actúan comunitariamente frente a ella). Es necesario saber más del rol 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 quienes 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 especialmente hay que saber mas sobre el papel de la participación en la dinámica de la transición de un estado en sistema cultural de una escuela rígida, pobre en resultados, a un estado de mayor eficacia. La participación de la comunidad en la gestión de la escuela parece aportar a una transformación positiva, en grados no sospechados hasta hace poco. Estos estudios de experiencias recientes pero ya disponibles dan importantes pistas, pero no todas las respuestas que este importante tema merece.

BIBLIOGRAFÍA

- 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, CIDE/UNESCO, Santiago de Chile, 13-15 de noviembre.
- CEPAL (1994), "Panorama Social de América Latina, edición 1994, (LC/G.1844), Santiago de Chile, noviembre.
- CEPAL (1995), "Panorama Social de América Latina", edición 1995, (LC/G.1886), Santiago de Chile, noviembre.
- Comer, James P. (1988), "Educating Poor Minority Children", Scientific American 259:5, pp. 42-48.
- De Mello, Guiomar Namó, y Rose Neubauer Da Silva (1992), "Selección competitiva de directores de escuela: estudio de caso de innovación educativa en Brasil", FUNDAP/IESP, Sao Paulo.
- 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, CIDE/UNESCO, Santiago de Chile, noviembre.
- Gerstendeld, Pascual (1995), "El impacto de la inequidad socioeconómica en los logros educacionales", en CEPAL, VARIABLES EXTRAPEDAGÓGICAS Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN MEDIA: HOGAR, SUBJETIVIDAD Y CULTURA ESCOLAR, Serie Políticas Sociales N° 9, (LC/L.924), Santiago de Chile, diciembre.
- 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, CIDE/UNESCO, Santiago de Chile, Noviembre.
- Lockheed, Marlaine, et al. (1991), Improving Primary Education in Developing Countries, World Bank/Oxford University Press, Nueva York.
- 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, CIDE/UNESCO, Santiago de Chile, noviembre.
- UNICEF (1995), "UNICEF Strategies in Basic Education", E/ICEF/1995/16, Nueva York.
- 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, CIDE/UNESCO, Santiago de Chile, noviembre.