



IPE-BUENOS AIRES

SEDE REGIONAL DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL DE
PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Notas sobre escuela y comunidad.

Emilio Tenti Fanfani

Buenos Aires, 20 de mayo de 2004



Notas sobre escuela y comunidad.¹

Emilio Tenti Fanfani

1. Tomar a lo local como ámbito de intervención es una novedad y en cierta medida un desafío y una ruptura en la lógica tradicional de los sistemas educativos (SE). Estos existen como sistema nacional y como conjunto de instituciones situadas en el territorio. Pero según el modelo ideal que presidió su conformación histórica no son instituciones verdaderamente "territorializadas", sino eslabones de una cadena homogénea porque tiene una función homogeinizadora. Es el sistema el que "inventa y da forma" a su territorio y no éste el que la "informa".

2. La estructura del sistema educativo y la relación entre sus elementos es jerárquica como en el ejército. Cada establecimiento mantiene intercambios no con sus pares en un territorio, sino con la superioridad (normalmente a través de los supervisores). En el SE existe una división del trabajo de supervisión y control cuyas áreas o circunscripciones no se corresponden necesariamente con las regiones definidas ni desde un punto de vista administrativo (por ejemplo, el municipio) ni socioeconómico, ni cultural o ecológico.

3. La comunidad local (allí donde ésta existe) no es una unidad presente en la estructura orgánica de la organización escolar. En cambio se suele hablar de la "comunidad escolar" para hacer referencia al conjunto de relaciones que mantienen los docentes, la autoridades, los alumnos y sus familias en cada establecimiento escolar. Pero también decimos que la escuela (en verdad debería decir, un grupo de escuelas) está inserta en otra comunidad mayor, generalmente, un grupo humano definido por sus bases geográficas de residencia y dotados de una identidad, una historia y un conjunto de representaciones comunes (aspiraciones, problemas, etc.).

4. El uso reiterado y un tanto inconsciente del término comunidad obliga a hacer algunas precisiones conceptuales con el fin de clarificar los razonamientos. Según una distinción clásica en la sociología occidental, una comunidad se diferencia de una sociedad en la medida en que la primera la relación social se inspira en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de constituir un todo. En cambio, se llama sociedad a una relación social en que la actitud en la acción social se inspira en una compensación de intereses por motivos racionales (de fines o de valores) o también en una unión de intereses con igual motivación. Como tal, la sociedad puede descansar en un acuerdo o pacto racional, por declaración recíproca. En el origen de la sociedad está la socialización o asociación, mientras que en el de la comunidad está la comunión. Esta distinción será retomada y retocada muchas veces a lo largo de la teoría sociológica. La tradición enseñará que mientras la sociedad es una relación social que surge de un pacto o contrato, de un momento constitutivo consciente, la comunidad es un todo ya dado donde la membresía no es una cuestión de elección y deliberación. Desde esta perspectiva la comunidad no tiene necesariamente que ser local. Pero la evidencia explica que muchas comunidades tienen una fuerte base espacial y territorial, en la medida en que ésta facilita el desarrollo de lazos afectivos y

¹ E Documento presentado en el Seminario Internacional Alianzas e Innovaciones en Proyectos Educativos de Desarrollo Local. Reflexiones desde la Iniciativa Comunidad de Aprendizaje. IIPE/UNESCO, Buenos Aires, 20 de Mayo de 2004.

la reproducción de una tradición. Por último la comunidad enfatiza las características comunes o compartidas de los elementos que la constituyen. Por lo tanto el todo existe "antes" que cada una de las partes y muchas veces se le asigna un valor o una "dignidad" mayor. En una comunidad entendida como tipo ideal, es decir, como concepto, el todo está por encima del individuo. Desde esta perspectiva se suele decir que este tipo de relación social es propia de las sociedades más "tradicionales", mientras que en las más "modernas" predominan relaciones donde los individuos tienen mayor autonomía y en cierta medida se "liberan" de las presiones que el "todo" ejerce sobre cada uno de ellos. En una "sociedad" moderna (como por ejemplo en una gran ciudad) los individuos no sólo están más libres de las determinaciones (familiares y "comunitarias") sino que también están más solos y librados a si mismos. De modo que el paso de la "comunidad" a la "sociedad" tendría consecuencias en cierta medida contradictorias (autonomía y al mismo tiempo abandono).

5. El lector debe recordar que comunidad y sociedad son conceptos que no remiten directamente a realidades compactas. En verdad debemos decir que ambas características típicas están siempre presentes en mayor o menor medida en toda relación social. Por lo tanto, ante una configuración social particular (un pueblo, una ciudad, una unidad territorial determinada) es preciso determinar cuál es el peso relativo que tiene una u otra forma para caracterizar al conjunto. De esta manera, la comunidad y la sociedad serían como dos polos ideales que delimitan un campo donde se sitúan las unidades sociales realmente existentes. Desde esta perspectiva es posible observar que en las sociedades contemporáneas el componente afectivo (o comunitario) está cada vez más presente incluso en sociedades jurídicamente calificadas como anónimas creadas explícitamente para perseguir un interés específico. Incluso una relación social de clientela, como el clientelismo político, si se mantiene en el tiempo tiende a crear lazos de identificación afectiva que trasciende la simple dimensión instrumental o el interés de alcanzar fines determinados.

6. Yo tiendo a creer que hoy el concepto de comunidad, al menos en su uso más habitual, se refiere a un conjunto de relaciones en contextos territorialmente situados y limitados que ponen a un conjunto de agentes en situación de proximidad (este es significado que se asigna al término en la tradición cultural anglosajona). Sobre estas bases objetivas se genera una serie de sentimientos, afectos e identificaciones que van más allá del interés, el cálculo y el intercambio racional. Pese a ello el término también se usa para remitir a un conjunto de relaciones sociales más amplias y complejas y anónimas como cuando se habla de "la comunidad nacional" o "la comunidad de los médicos del país x".

7. El SE tradicional es un sistema que tiende a la autonomía y al encierro, con pocos dispositivos que favorezcan el intercambio con otras instancias sociales, locales o nacionales. El SE se autoabastece y es como una especie de fortaleza protegida contra las influencias que provienen del exterior. Es preciso comprender la lógica y función de este encierro, que permanece en las cosas de la escuela (el edificio escolar, los reglamentos, etc.) y en las mentalidades de los docentes y de los agentes externos (las familias, los municipios, las asociaciones empresarias y profesionales, las otras instituciones de otros niveles del SE, etc. etc. La escuela lleva las marcas de su origen (mediados del siglo XIX). En efecto, fue concebida como una avanzada, una especie de fortaleza desde donde se expandía la "civilización". El aislamiento era el efecto de dos factores combinados: su carácter "sagrado" y la necesidad de preservarla de las influencias nocivas del ambiente.

8. Hoy no están dadas las condiciones sociales que presidieron la construcción de la escuela "templo". La masificación de la pobreza y su escolarización creciente define otro escenario, más fragmentado, con una escuela fuerte (en todo sentido) para las élites y una escuela de masas cada vez más multifuncional y más pobre y por lo tanto con cada vez mayores dificultades para desarrollar conocimientos poderosos en las personas. Este contexto signado por necesidades múltiples e insatisfechas obliga a la apertura de la escuela a las familias, a la "comunidad" (y a otros programas sociales públicos y privados), muchas veces para proveerse de insumos básicos y mínimos tales como el mantenimiento del edificio escolar, que ya no pueden ser garantizados por el presupuesto del Estado. En contextos caracterizados por situaciones masivas de pobreza, exclusión y dominación social la escuela sola no puede enseñar y al mismo tiempo asumir la responsabilidad de garantizar la existencia de las condiciones sociales y culturales del aprendizaje. Las experiencias se multiplican, los muros se derrumban, los límites se vuelven difusos, la escuela se despedagogiza: Hoy la escuela de los sectores populares del campo y la ciudad es más multifuncional que nunca... y esto complica mucho las cosas de la política y la definición y medición de lo que es una buena escuela. Hoy la escuela alimenta, contiene, asiste, cura.... sin renunciar a seguir enseñando y desarrollando el aprendizaje. Esta es la tragedia de la escuela de los más pobres: es cada vez más demandada y cada vez más subdotada y por lo tanto impotente para cumplir con su misión específica e intransferible de transmitir el capital cultural más valioso acumulado por la humanidad y cada vez más central en el desarrollo de las sociedades contemporáneas.

9. ¿De qué manera se realiza esta apertura de la escuela? Para responder en parte me propongo compartir con ustedes un esquema para distinguir distintas modalidades de intervención de actores externos a la vida de la escuela. Quizás una revisión de las distintas acepciones o dimensiones que tiene el concepto de participación puede ayudarnos en esta tarea. Tengo la esperanza que esta conciencia y respeto por las diferencias nos ayude a evitar el uso acrítico de este término políticamente correcto pero muchas veces estéril en el plano estrictamente práctico.

10. Les propongo que distingamos tres tipos ideales de participación:

a) al primero lo denomino estructural y tiene que ver con un hecho sociológico fundamental, que está más allá de cualquier voluntarismo: el aprendizaje no se compra hecho, sino que es coproducido en un equipo de producción donde interviene el aprendiz y su familia, los docentes, los recursos pedagógicos e institucionales, etc. etc. En este campo como en el de la salud, no existe una clara distinción entre oferta y demanda educativa, sino que ambas dimensiones del servicio aparecen fuertemente entrelazadas. Este dato fundamental muchas veces no es tenido en cuenta cuando se habla de participación en los procesos e instituciones educativas y en general complica la vieja discusión acerca de los factores que intervienen en la producción de una "buena educación".

b) El segundo es el contributivo. Aquí la participación refiere a una contribución. Se dice que determinada comunidad participa en las cosas de la escuela cuando aporta dinero, trabajo y otros recursos a la institución escolar. Este es el contenido que tiene la participación en el uso corriente que se hace de este término en la tradición escolar. La institución de la cooperadora escolar expresa bien esta dimensión restringida del concepto.

c) El tercero es el político. Este es el sentido más fuerte del concepto de participación. Se dice que un actor individual o colectivo participa en determinado campo de

actividad social o institucional cuando forma parte y por lo tanto interviene en los procesos decisionales básicos que determinan su orientación y su rumbo. En este caso participar tiene que ver con no sólo aportar recursos, sino decidir acerca de su uso. Pero también quiere decir que se participa en el gobierno de una institución tanto como elector o como representante y de esta manera contribuir a decidir el sentido, las finalidades y objetivos que vale la pena perseguir. Llamamos política a esta dimensión, porque tiene que ver con la construcción y el manejo del poder en las instituciones.

11. Hechas estas aclaraciones conceptuales podemos encarar el examen de algunas políticas educativas recientes, en especial políticas denominadas de equidad. Puede parecer contradictorio pero, en cierta medida, y precisamente en nombre de la necesidad de compensar diferencias (darles más a quienes menos tienen), durante la década de los años 90's se desarrollaron nuevas ofertas educativas especialmente dirigidas a los grupos sociales más excluidos de la sociedad. Pero aquí hay una paradoja sobre la cual hay que reflexionar: mientras que la oferta educativa tradicional se hace cargo de casi la totalidad de los costos que implica el servicio, las nuevas formas se basan en una especie de alianza entre recursos públicos y recursos comunitarios.

12. Mientras en la oferta tradicional "el Estado hace todo" y coloca a niños y familias en situación de consumidor clásico, la Educación Comunitaria y los Programas Compensatorios en casi todos los países de América Latina, y en especial en las áreas rurales tiende a borrar las fronteras entre oferta y demanda escolar en lo que respecta a la provisión de los insumos básicos de la escuela. Está pendiente hacer un cálculo acerca del valor de la inversión que hacen las comunidades más pobres (en las ciudades y sobre todo en las áreas rurales) para sostener la educación pública que reciben sus hijos y compararla con la que hacen otros usuarios del sistema educativo público. Podríamos decir que aquí estamos ante una situación de injusticia. Pero también es cierto que, de no mediar cambios en las relaciones de poder entre los grupos sociales, ésta es la única chance que tienen los más pobres para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de sus hijos.

12. Una segunda y última observación que quiero hacer tiene que ver con el carácter individual o colectivo de la participación. En verdad esto tiene que ver con la respuesta que se dé a la pregunta acerca de quiénes son los que participan. En la mayoría de los casos la escuela tradicional tiende a privilegiar la relación individualizada con los padres y madres de familia. Las relaciones familia-escuela tienden a desarrollarse conforme a un modelo que tiene las siguientes características básicas: la participación que más se favorece es de tipo individual, limitada en cuanto a su esfera, campo y peso y tiende a manifestarse en una situación de poder asimétrica, donde la institución escolar ejerce un papel dominante. Esta es la experiencia más frecuente en relación con las tradicionales cooperadoras escolares.

13. Sin embargo en América Latina existen programas innovadoras en materia de nuevas articulaciones entre escuela y comunidad. A modo de ejemplo, pueden citarse el AGE (Participación de las Asociaciones de Padres de Familia en la Gestión Escolar) y RED (Reconocimiento al Desempeño Docente), que administra el CONAFE de México. Ambos constituyen esfuerzos sistemáticos y relativamente extensos (van más allá del experimento limitado) de apertura de espacios institucionalizados de participación colectiva de las familias y las comunidades en la gestión de los centros educativos.

El AGE busca "dar voz y voto" en la escuela a las instituciones que representan el interés colectivo de las familias de una comunidad determinada mediante la asignación a las mismas de un fondo financiero equivalente en el 2000 a aproximadamente 500 dólares por año. Estos recursos deben ser usados de la siguiente manera: 50% para materiales didácticos y 50% para gastos de infraestructura (mantenimiento edilicio). Los recursos se asignan a la Asociación de Padres de Familia, que por lo general se constituye para tal efecto. La Asociación define, conjuntamente con las autoridades escolares, el destino de los recursos y se hace responsable de rendir cuentas ante la administración. Este programa contempla una capacitación a los padres de familia, a cargo de los supervisores correspondientes.

Otro mecanismo, quizás más poderoso que el anterior es el programa RED (sistema de reconocimiento al desempeño docente). Este delega a la Asociación de Padres de Familia la facultad de ejercer un control sobre la asistencia del docente a la escuela. Su certificación es una condición necesaria para que éste pueda gozar del estímulo monetario establecido. El maestro rural firma un convenio con la comunidad mediante el cual asume determinados compromisos que van más allá de la simple asistencia. En especial, se obliga a realizar actividades de extensión a la comunidad (al menos una vez por semana) y a prestar servicios de apoyo pedagógico a alumnos con dificultades, fuera del horario escolar establecido. De esta manera, la comunidad de alguna manera asume en sus manos funciones de gestión y control del trabajo docente, que en el sistema urbano "normal" es una tarea asumida por personal especializado (la supervisión escolar). Habría que ver en qué medida esta capacidad asignada a la comunidad puede ser utilizado como recurso para incrementar su influencia en aspectos sustantivos de los procesos escolares.

14. Por otro lado, la existencia misma de "la comunidad" como configuración social y como unidad de pertenencia relativamente "no electiva" que provee una "identidad" a las personas que habitan en un determinado territorio, es típica de los contextos de vida rurales donde actúa el CONAFE. Sin embargo, las evidencias que pudimos reunir indican que las capacidades que tienen las comunidades para participar en acciones colectivas no es la misma en todos los contextos, sino que varía en función de determinadas condiciones sociales, históricas y culturales específicas. Por lo tanto, la participación real de las familias en programas educativos es siempre el resultado de un encuentro entre las posibilidades y estímulos ofrecidos desde las políticas públicas y las características sociales y culturales de las comunidades, las cuales son extremadamente variables y diferenciadas.

Estas políticas, que se proponen movilizar a la población beneficiaria e institucionalizar su participación en los asuntos de la escuela, surgen de la propia incapacidad del servicio público para implementar controles eficaces y eficientes de los procesos y productos escolares. Los clásicos mecanismos encargados del control escolar (la función de inspección y supervisión escolar) no funcionan cuando se trata de establecimientos situados en territorios muy alejados de los centros administrativos urbanos.

15. Contra los usos y abusos de la participación puede ser útil tener en cuenta algunos argumentos. El primero puede servir para responder a ciertas expectativas que se expresan en fórmulas tales como, "tenemos que participar en todo", "todos tienen que participar y similares. Esta demanda excesiva de participación es materialmente imposible. En verdad, las democracias modernas funcionan en base al mecanismo de la representación que organiza la participación en función de un mecanismo de división del trabajo político. En verdad una sociedad sería ingobernable si todos

participáramos en todos los ámbitos de la vida política. Por otro lado, sería una participación imposible. A esto se agrega que la participación, si quiere ser algo más que una consigna vacía (y políticamente correcta) tiene que tener en cuenta que supone la existencia de determinadas condiciones sociales que no están siempre presentes en todos los actores sociales tales como el recurso tiempo y los recursos expresivos (para tomar parte en procesos decisionales sobre temas específicos por lo menos se requiere información, conocimientos y competencias expresivas (muchas veces se participa opinando, argumentando, razonando, etc.). Por lo general, quienes son más convocados a "participar" son los grupos sociales más subordinados y por lo tanto excluidos de estos recursos estratégicos, lo cual no deja de ser paradójico. Cuando la participación

16. Por último también podrían hacerse algunas reflexiones críticas acerca de un término que usamos en forma un tanto irreflexiva. Se dice que muchos programas de desarrollo local, con su correspondiente componente participativa tiene por función "empoderar" (por lo general traducimos incorrectamente empowerment por empoderamiento e inventamos el verbo empoderar) a los grupos o comunidades locales o a determinadas asociaciones que representan intereses locales específicos. Sólo con fines polémicos me permito hacer formular una advertencia: deberíamos sospechar de toda política de empoderamiento.... cuando proviene del polo dominante de una relación social. Sólo me permito recordar que la historia enseña que cualquier modificación en el equilibrio de fuerzas, en cualquier campo social es siempre el resultado de la lucha, es una conquista de los dominados y nunca una concesión graciosa de los dominantes. Lo mismo sucede cuando desde el poder se decide "decretar" la "autonomía" de las instituciones educativas. En la mayoría de los casos, esta nueva división del trabajo (que muchas veces adquiere las formas de la descentralización) corresponde a los intereses de los dominantes y no a una demanda de las instituciones (o de los territorios locales). También esta política es sospechosa, en especial cuando la autonomía como "autorización" y como asignación de competencias y responsabilidades no va acompañada de una cesión de recursos de diverso tipo (financieros, tecnológicos, culturales, etc.). Autonomía sin recursos es abandono cuando no un puro y simple engaño. Pero esto es harina de otro costal y merecería otra discusión que no es posible desarrollar en esta ocasión.