

Participación y gestión escolar en Argentina y Brasil: una comparación de políticas subnacionales

Participação e gestão escolar na Argentina e no Brasil: uma comparação de políticas subnacionais

Participation and school management in Argentina and Brazil: a comparison of subnational policies

JORGE M. GOROSTIAGA

Resumen: Este artículo compara los casos de Argentina y Brasil respecto a las políticas sub-nacionales que han promovido la participación de diversos actores (docentes, padres, alumnos) en la gestión de las escuelas durante los últimos veinticinco años. A través de un análisis de fuentes secundarias, legislación y documentos oficiales, se describen los objetivos, formas de implementación y efectos de las políticas más características de cada país, y se discuten sus relaciones con los procesos de reestructuración educativa y sus implicaciones en términos de democratización social.

Palabras clave: participación; gestión escolar; Argentina; Brasil.

Resumo: O texto compara os casos da Argentina e do Brasil em relação com as políticas subnacionais que promoveram a participação de diversos atores (docentes, pais, alunos) na gestão escolar durante os últimos vinte e cinco anos. Através de uma análise de fontes secundárias, legislação e documentos oficiais, descrevem-se os objetivos, formas de implementação e efeitos das políticas mais características de cada país, e discutem-se suas relações com os processos de reestruturação educativa e suas implicações em termos de democratização social.

Palavras-chave: participação; gestão escolar; Argentina; Brasil.

Abstract: This article compares the cases of Argentina and Brazil with regard to sub-national policies that have promoted the participation of various stakeholders (teachers, parents, students) in school management during the last twenty-five years. Analyzing secondary sources, legislation, and official documents, the article describes the objectives of the policies in the two countries, as well as the ways in which they are implemented and the effects of each country's most typical policies, while also discussing the ways they interact with education restructuring processes and their implications for social democratization.

Keywords: participation; school management; Argentina; Brazil.

INTRODUCCIÓN

Desde fines de la década de 1970, los sistemas educativos de los países centrales y periféricos han experimentado profundos cambios en respuesta al agotamiento del Estado de Bienestar, el surgimiento de la sociedad de la información y la aceleración de los procesos de globalización. El gobierno y la administración de los sistemas escolares han sido objeto de diversas propuestas de reforma. Parte de estas propuestas se han orientado a descentralizar y a hacer más participativos los procesos de toma de decisiones, persiguiendo según los casos distintos objetivos como el aumento de la calidad, una mayor eficiencia en el uso de los recursos, la democratización de la escuela, etc.

El objetivo de este artículo es analizar en forma comparada las tendencias de las últimas dos décadas en ambos países en lo que se refiere a las políticas que promueven la participación a nivel de la gestión escolar, en el marco de procesos de globalización neoliberal y restructuración del Estado. Se busca caracterizar – desde una perspectiva que destaca el valor de una participación auténtica que contribuya a la democratización de las instituciones educativas-- algunas políticas sub-nacionales para contribuir a comprender los procesos de reforma y el lugar que la participación social tiene en ellos.

Mi interés en el nivel sub-nacional se debe a que ambos países tienen una forma federal de gobierno y han experimentado procesos de descentralización que determinan la capacidad de fijar políticas de gestión de las escuelas en el nivel provincial (Argentina) y niveles estadual y municipal (Brasil). Además, dada la diversidad de contextos y tradiciones sociales y culturales, así como la diversidad de experiencias políticas de las últimas dos décadas en esos niveles de gobierno, podría esperarse una variedad de políticas que enriquezca el análisis y que constituya un aporte a los debates teóricos a nivel regional y mundial sobre esta temática. También se considera que tanto las tendencias globales como las políticas nacionales son re-significadas al nivel sub-nacional al combinarse con tradiciones y características específicas del contexto local y merced a las acciones de los varios actores que intervienen en los procesos de implementación de las políticas.

Para el caso de Argentina, se toman las políticas que han promovido la constitución de consejos escolares y el caso de las “escuelas autogestionadas”. Para Brasil, las políticas que establecen la participación de actores escolares en la elección de directivos, y las que instituyen consejos escolares. Mientras que para el caso de Argentina se recurre al análisis de legislación, documentos y fuentes secundarias, el análisis de las políticas brasileñas se basa exclusivamente en fuentes secundarias.

PARTICIPACIÓN Y GOBIERNO ESCOLAR EN EL MARCO DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS

En términos históricos “la noción y la práctica de la participación en educación han sido muy limitadas, persistiendo una fuerte delimitación de ámbitos,

relaciones y roles” (TORRES, 2001, p. 16). Sin embargo, las reformas educativas de las últimas décadas en varios países de América Latina ponen de manifiesto procesos similares de busca de nuevas formas de regulación educativa, que incluyen la centralidad de la administración escolar, colocando a la escuela como núcleo del planeamiento y la gestión, y mecanismos que insisten en la participación de los docentes y la comunidad (OLIVEIRA, 2005).

Esta discusión se vincula con las tendencias recientes de involucrar a la sociedad civil en la administración escolar (véase Corrales, 2006). En este sentido, organismos internacionales y regionales han promovido el aumento de la autonomía escolar y la participación de maestros, padres y miembros de la comunidad en la gestión de las escuelas (BANCO MUNDIAL, 1995; CEPAL-UNESCO, 1992). Los objetivos buscados son la mayor adaptación de la educación a las realidades y demandas locales, y el mejor uso de los recursos a través del control ejercido por los actores locales, redundando en un aumento de la calidad y la eficiencia. Aquí la participación es favorecida como parte de una reestructuración de la educación en función del “crecimiento económico con equidad” (CEPAL-UNESCO, 1992).

Como contracara, otras posiciones favorecen una participación social que redunde en un proceso de democratización. Así, se plantea que “el futuro de la democracia depende de la existencia de espacios sociales locales en los que los actores sociales puedan aprender y ejercitar la capacidad de diálogo y debate necesaria para el desarrollo de una auténtica ciudadanía” (ANDERSON, 2002, p. 152). Se promueve una participación amplia de actores escolares y comunitarios que pueda llevar a cuestionar el status-quo en la búsqueda de mayor justicia social e igualdad a niveles micro y macro (SMYTH, 1996; FINE, 1993).

En lo que respecta a cómo se operacionaliza la descentralización de la gestión escolar y la participación, es posible distinguir entre cuatro modelos predominantes en el contexto internacional (esta clasificación se basa en los trabajos de Murphy y Beck (1995) y de McGinn y Welsh (1999)). El primer modelo, de *control administrativo*, delega autoridad en el director de escuela bajo regulaciones burocráticas (controles de procedimientos y de resultados por parte de organismos estatales), por lo general en las áreas de administración del personal y de recursos financieros. El segundo modelo, de *control profesional*, delega autoridad en el director y los maestros, también bajo regulación burocrática y en áreas que pueden incluir lo administrativo y lo pedagógico (por ejemplo, decisiones sobre el currículo). El tercero, de *control comunitario*, promueve una representación equilibrada de profesionales y de padres o miembros de la comunidad local en la toma de decisiones a nivel escolar, bajo regulaciones democráticas y abarcando distintas áreas tanto administrativas como pedagógicas. El cuarto, el *de mercado*, tiende a privilegiar al director o a la corporación a cargo de la administración de la escuela otorgándoles un alto grado de autonomía en la toma de decisiones sobre aspectos administrativos y pedagógicos, bajo la regulación de la competencia por alumnos entre escuelas y del mecanismo de elección de escuela

por parte de los padres. Tanto el modelo de control profesional como el de control comunitario suelen recurrir a algún organismo colegiado con representación de los sectores involucrados para la toma de decisiones.

CONTEXTOS

Argentina y Brasil han mantenido desde la década de 1980, y a pesar de crisis políticas y económicas, una relativa estabilidad del régimen democrático. Después del restablecimiento del orden constitucional en 1983, Argentina experimentó un proceso hiperinflacionario que derivó en las políticas de restructuración neoliberal del gobierno de Carlos Menem. Estas políticas produjeron cierto crecimiento económico, pero también un dramático aumento de la desocupación, la pobreza y la desigualdad social que tuvo su pico con la crisis del 2001. A pesar de que en los últimos años se han puesto en práctica algunas medidas destinadas a revertir este escenario, persisten altos niveles de pobreza e indigencia.

En el caso de Brasil, también se verifica, después de un periodo de recesión e inflación, el viraje a fines de la década de 1980 hacia medidas neoliberales. Es importante el rol que jugó el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) en la restructuración económica y modernización del Estado. El crecimiento económico y la mejora general en los ingresos de la población ha tenido como contracara el mantenimiento de las grandes desigualdades sociales características de Brasil (HALL, 2003).

En términos educativos, ambos países han experimentado procesos de reforma iniciados en los 90 que buscaron la modernización, mejorar la eficiencia, y proveer un ordenamiento a sistemas educativos considerados en crisis. Estos cambios son motivados, en parte, por presiones derivadas de la globalización (HALL, 2003) y de movimientos internacionales como la iniciativa de Educación para Todos, promovida principalmente por UNESCO y el Banco Mundial. Mientras que Brasil ha puesto el énfasis en la expansión del nivel primario, los cambios en la Argentina han estado más orientados a reformular y ampliar el acceso al secundario.

En el proceso de reforma argentina se destaca la transferencia en 1992 de las escuelas secundarias e institutos terciarios que estaban bajo la órbita del gobierno nacional a las provincias – completando el proceso iniciado en 1978 por el gobierno militar con el traspaso de escuelas primarias – lo cual respondió principalmente a razones financieras en el contexto de una reestructuración del Estado en línea con las medidas promovidas por el Consenso de Washington. Al año siguiente se sanciona la Ley Federal de Educación (seguida más tarde por la Ley de Educación Superior), la cual dio lugar a una amplia reforma del sistema educativo en aspectos de gobierno y administración, currículo, formación docente y evaluación. Esto fue acompañado por el cambio de la estructura académica (quizás el aspecto más controvertido de la reforma) y la ampliación de la obligatoriedad.

Más recientemente, en 2006, se sanciona la Ley de Educación Nacional (LEN), la cual pretende revertir algunas de las políticas desarrolladas durante la anterior década, particularmente en lo que hace a la fragmentación del sistema, y lograr un mayor direccionamiento desde el nivel nacional. En su art. 11, la LEN establece, entre los fines y objetivos de la política educativa nacional, “Asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles”. La concepción de una escuela con ciertos niveles de autonomía o autogestión se trasluce sobre todo en el artículo 123 al fijar como criterios generales para las instituciones educativas: “a) Definir, como comunidad de trabajo, su proyecto educativo con la participación de todos sus integrantes, respetando los principios y objetivos enunciados en esta ley y en la legislación jurisdiccional vigente. (...) g) Desarrollar procesos de autoevaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión. h) Realizar adecuaciones curriculares, en el marco de los lineamientos curriculares jurisdiccionales y federales, para responder a las particularidades y necesidades de su alumnado y su entorno. i) Definir su código de convivencia”.

En Brasil la década de 1980 se caracterizó por procesos de democratización y municipalización. La Constitución de 1988 reconoció el principio de la gestión democrática de la educación pública. Al mismo tiempo, se profundizó el proceso—iniiciado años antes—de transferencia de la administración de escuelas primarias al nivel municipal motivado por razones financieras. El principio de la gestión democrática democrático se tradujo, en varios estados y municipalidades, en la formación de consejos escolares con participación de diversos actores y en la elección de directores de escuela a través del voto de los miembros de la comunidad escolar. A su vez, desde fines de los ochenta comenzó a ser común la transferencia de la administración de recursos hacia las escuelas, buscando mayor eficiencia (XAVIER *et al.*, 1994).

La Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional y el FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magisterio), ambos del año 1996, establecieron un proceso de reforma educativa en base a: lineamientos curriculares comunes, mayor autonomía escolar y municipalización, foco en la educación básica de 9 años, mejoras en la remuneración y formación docente (HALL 2003; FRANCO, ALVES y BONAMINO, 2007). En la misma línea, el Plan Nacional de Educación 2001-2010 propuso una gestión democrática de la escuela a través de una mayor autonomía institucional y una creciente participación de la comunidad escolar en la gestión pedagógica y administrativa. Una medida promovida por la legislación fue el establecimiento de consejos escolares, municipales y regionales de educación con representación de distintos sectores, y la elaboración de planes de desarrollo educativo en cada nivel. También aparecen otros programas como el FUNDESCOLA, promovido por el Ministerio federal y el Banco Mundial para las regiones más pobres del país, que promueve proyectos de desarrollo escolar con participación amplia orientados a la racionalización y eficiencia administrativa (FONSECA, 2003).

A pesar de la oposición a las políticas de la década anterior por parte de los movimientos sociales que formaron la base electoral de Lula, su gobierno (2002-2010) ha mantenido algunos de los principales elementos de la reforma de los 90, como el sistema de evaluación y los lineamientos curriculares centrales. Los cambios más significativos tienen que ver con la ampliación de la obligatoriedad escolar y de la duración de la enseñanza primaria, y con el aumento de los recursos financieros destinados a la educación. Por otra parte, el FUNDEF fue sustituido en 2007 por el FUNDEB (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério*), lo cual implica ampliar su acción sobre los niveles de educación inicial, media, y de jóvenes y adultos. En lo que respecta a las políticas de gestión escolar y participación social, en 2004 el gobierno federal lanzó el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares con el objetivo de favorecer la creación de nuevos consejos y fortalecer los ya existentes, a través de acciones conjuntas con los sistemas municipales y estatales de educación.

POLÍTICAS SUB-NACIONALES EN ARGENTINA

Consejos de escuela

En la Provincia de Buenos Aires – la de mayor tamaño en términos de cantidad de alumnos en todo el país – se promovieron a partir de 1988 los Consejos de Escuela, con carácter voluntario. Esta política se proponía como fines romper el aislamiento de la escuela respecto a la comunidad y democratizarla internamente. El hecho de que cada escuela pudiera optar por instrumentar o no la propuesta determinó una difusión dispar, dependiendo de diversos factores, entre ellos la decisión de apoyo de los inspectores (PINI, 1993). Sin embargo, debe destacarse que existió una campaña de sensibilización por parte de las autoridades educativas provinciales, así como presiones hacia los inspectores y directivos escolares, para promover la adopción de los consejos (TIRAMONTI, 1993).

El Consejo de Escuela debía estar integrado por directivos, docentes, padres, alumnos, no docentes y asociaciones cooperadoras. Se les asignaron a los Consejos tres tipos de funciones: a) de apoyo a actividades pedagógicas (gestionar ante las autoridades innovaciones o propuestas de mejora, programar y desarrollar actividades culturales extraescolares, etc.); b) administrativas (referida a donaciones y/o subsidios para proyectos específicos, gestión ante las autoridades de mejoras edilicias, etc.); y c) de articulación con la comunidad. Se crearon más de 1800 consejos, lo cual revelaba un alto nivel de aceptación de la propuesta. Las mayores resistencias provinieron de algunos directivos, preocupados por una posible pérdida de orden en las escuelas, y de uno de los gremios docentes alineado con el principal partido opositor (MISURACA y VÁZQUEZ, 1999).

En base a investigaciones sobre la implementación de los Consejos de Escuela (CICLIUTTI, 1993; MISURACA y VÁZQUEZ, 1999; TIRAMONTI, 1993) es posible plantear los principales efectos de esta política. Además de las resistencias mencionadas anteriormente que condujeron a que muchas escuelas no llegaran a formar consejos, el mayor problema encontrado fue que los consejos tendieron a concentrar su actividad en la búsqueda de soluciones a la falta de recursos materiales de las escuelas antes que en aspectos pedagógicos. Al mismo tiempo, se verificó que en muchos casos los directores eran capaces de controlar su accionar, coartando la posibilidad de que se convirtieran en ámbitos de debate libre y creativo. Por otra parte, se identifican otros obstáculos internos a la posible democratización: la rigidez del aparato burocrático del sistema, la ambigüedad de la normativa, la ausencia de medidas para modificar otros aspectos del modelo de gestión y la inexistencia de estrategias de formación de los actores participantes en prácticas más democráticas.

No obstante, algunas escuelas –aquéllas en las que había interés de parte de los actores escolares en promover formas democráticas de gestión– se beneficiaron con la introducción de los consejos, ya que les permitió institucionalizar formas de participación ampliada y de demanda a los niveles centrales. En 1991, con el cambio de gobierno provincial, se abandonó el impulso a los Consejos de Escuela, pero algunas escuelas continuaron con su instrumentación (NOVEDADES EDUCATIVAS, 1998).

La Provincia de Mendoza, por su parte, estableció desde fines de la década de 1980 varias iniciativas y programas que favorecían una mayor autonomía en la administración de las escuelas y que en algunos aspectos estuvieron ligados a la búsqueda de una mayor democratización. En el período 1987/1991, con la preocupación por avanzar hacia una gestión más horizontal y participativa, se crearon Consejos de Escuela integrados por directivos, docentes y padres. Se enmarcaban en una política de organización y gestión escolar que tenía como objetivos últimos el mejoramiento de “la inclusión, la calidad y la eficiencia” y cuya “estrategia central” consistía en “la descentralización para la participación de las comunidades en la toma de decisiones” (PROVINCIA DE MENDOZA, 1999, p. 157). Los consejos fueron adoptados por unas cien escuelas, ya que, al igual que en la Provincia de Buenos Aires, eran optativos. Según la perspectiva del gobierno, si bien los consejos lograron un positivo acercamiento de los padres a las escuelas, constituyendo un espacio de “prácticas más democráticas” (Ibíd., p. 159), no llegaron a consolidarse plenamente debido a la resistencia de los directivos a la convocatoria a los padres y por las dificultades que surgieron en la interacción entre padres y docentes para tomar decisiones sobre aspectos pedagógicos. Consecuentemente, el gobierno “evaluó que era necesario encontrar formas diferentes para convocar y comprometer a los miembros de la comunidad mendocina que comenzaran por fortalecer a su núcleo profesional: el equipo de cada escuela” (Ibíd., p. 159).

En el caso de La Pampa, la Ley de Educación de la Provincia establece (arts. 61 y 62) el funcionamiento de Consejos Institucionales en todas las escuelas como

órganos “de asesoramiento”, presididos por el Director y con participación de padres, alumnos, docentes e instituciones locales. En la reglamentación de la ley se define que las funciones de los consejos incluyen, entre otras, consensuar y evaluar el proyecto institucional, promover la vinculación de la escuela con la comunidad y difundir las actividades de la escuela. En la práctica, hubo pocas escuelas que llegaron a conformar Consejos Institucionales y, en la mayoría de los casos, éstos tuvieron corta vida. De acuerdo con la interpretación de algunos funcionarios, la creación de estos consejos en localidades pequeñas de la provincia se consideró un elemento “burocratizador”, ya que existían previamente estructuras informales con participación comunitaria que cumplían las mismas funciones. En la visión de otros, los consejos suponían un nivel de participación mucho mayor que las estructuras previamente existentes, en tanto que las dificultades para ponerlos en funcionamiento se originaron en el insuficiente apoyo y seguimiento por parte del nivel central, abocado en ese momento al cambio de estructura del sistema educativo que la Ley Federal requería (véase GOROSTIAGA, 2007).

Escuelas auto-gestionadas

Esta es una política poco difundida, ya que se limita a una sola provincia (San Luis), pero que implica una reforma con objetivos muy distintos a los de los consejos escolares. Esta política fue acompañada por medidas como la descentralización hacia las escuelas de la administración de fondos destinados a gastos de servicios y equipamiento, y concursos abiertos --no limitados a docentes-- para los cargos de dirección de escuelas. En virtud del proyecto de Escuelas Autogestionadas el gobierno cede los fondos y la administración de las escuelas a asociaciones civiles que se comprometen a obtener determinados resultados educativos. El proyecto planteaba “la reinención de la escuela pública”, y se argumentaba que permitiría al nivel central concentrarse en la mejora de la calidad descargando la gestión diaria en las asociaciones gestoras (PROVINCIA DE SAN LUIS, 1999). A pesar de la oposición que ha generado en varios sectores, incluyendo el sindicato docente, el proyecto se ha venido llevando a cabo en 9 escuelas desde el año 2001. Más allá de la falta de evidencias acerca del impacto sobre los resultados de aprendizaje, parece verificarse un deterioro de las condiciones de trabajo de los docentes que trabajan en estas escuelas y el mantenimiento de una participación muy acotada de padres y miembros de la comunidad (FELDFEBER, JAIMOVICH y SAFORCADA, 2004). En la práctica, además, el caso parece acercarse más a un modelo administrativo de descentralización, ya que no se verifica la libre elección por parte de los padres ni la competencia entre escuelas (ya que las escuelas están ubicadas en distintos barrios donde no existe otra oferta escolar). A fines de 2002 el proyecto perdió impulso a raíz de un conflicto entre el gobierno y la fundación que llevaba adelante su implementación y evaluación (y del reemplazo del ministro de educación y algunos equipos técnicos), y se dejó sin efecto la convocatoria a una nueva ronda de creación de escuelas autogestionadas.

POLÍTICAS SUB-NACIONALES DE BRASIL

En el caso de Brasil, el trabajo se centra en dos políticas que han sido implementadas desde los años 80 bajo distintos tipos de gobiernos a nivel municipal y estadual. Para ilustrar su implementación, se recurre a distintos ejemplos que van desde el caso de la ciudad de Porto Alegre bajo el liderazgo del Partido de los Trabajadores (1989-2004) hasta la reforma de tipo más gerencialista y con apoyo del Banco Mundial implementada en Minas Gerais desde el año 1991.

Elección de directivos escolares

Se origina a principios de la década de 1980 como parte del movimiento de democratización social y política que vivía el país y como reacción frente a extendidas prácticas clientelísticas y autoritarias dentro de los sistemas educativos estaduais y municipales. También fue parte en ese momento del reclamo de la principal organización sindical docente sobre los gobiernos estaduais (BORGES, 2004).

Además de su carácter democrático, se argumenta que este sistema permite que la persona elegida sea alguien con capacidad de liderazgo reconocida en la institución que dirigirá (MENDONÇA, 2001). Se realiza a través de una elección directa en la que participan docentes, padres y sectores de estudiantes, o indirecta con mecanismos de proporción que aumentan el peso de los docentes. Sus objetivos son los de contribuir a la democratización del sistema educativo, eliminando prácticas clientelísticas; y contribuir a una dirección más eficaz de la escuela.

Según una investigación que relevó los procedimientos utilizados entre 1996 y 1998, el mecanismo privilegiado (aplicado en el 53% de los sistemas educativos municipales y estaduais de los niveles primario y secundario) para cubrir los cargos de director de escuela era el de la elección, con una considerable participación de los sistemas municipales (MENDONÇA, 2000). Además, en un 10% de los sistemas educativos, existía un proceso de pre-selección seguido por la elección (véase MENDONÇA, 2001). En el estado de Minas Gerais, por ejemplo, se estableció a partir de 1991 la elección directa – en la que votan docentes, padres y alumnos mayores de 16 años – entre los tres candidatos mejor calificados en un examen de competencia previo.

En Rio Grande do Sul la elección directa de los directivos escolares había sido establecida en la Constitución de 1989. La legislación fijó en 1995 la obligación de aprobar un curso como requisito para los candidatos. Según Amaral (2008), este curso promovía un modelo “empresarial” de administración escolar, al tiempo que se verificaban restricciones a la participación de la comunidad en los procesos electorarios y se estimulaba la competencia entre escuelas a través de la evaluación externa. En 1999, con la llegada al gobierno del Frente Popular, hubo un cambio de orientación que se tradujo en eliminar el requisito de la aprobación del curso de capacitación para

los candidatos a directivos de escuelas (reemplazado por el compromiso de realizarlo una vez electos), acompañado por iniciativas que propugnaban una participación más efectiva de la comunidad escolar en la elaboración de políticas educativas.

Paro (1996) encontró que el sistema de elección tiende a disminuir o eliminar la influencia sistemática de agentes políticos en la designación de directores, así como a favorecer actitudes menos autoritarias de los directivos con respecto a docentes y estudiantes, y la participación y el dialogo entre los distintos actores escolares. Los problemas identificados en la implementación y los efectos de esta política incluyen: exceso de personalismo del candidato, falta de preparación de algunos, “populismo” y actitudes clientelísticas al interior de las escuelas, profundización de conflictos entre los segmentos de la comunidad escolar, comportamientos de apropiación del cargo por el candidato electo (MENDONÇA, 2001; PARO, 1996). En Minas Gerais y otros lugares se verifica que padres y alumnos muchas veces no participan del proceso electoral, y que los directores electos tienden a sentirse más inclinados a responder a las presiones del sector docente (BORGES, 2004).

Consejos escolares

La conformación de consejos de escuela, como respuesta a demandas de democratización, fue acompañada por la transferencia de recursos directamente hacia las escuelas que varios estados y municipalidades comenzaron a instrumentar en la década de 1980. Diversos instrumentos legales y de política (LDB; FUNDEF; planes nacionales de educación) han promovido durante las décadas de 1990 y 2000 la mayor autonomía escolar y la participación de docentes y otros actores en la construcción del proyecto escolar. En muchos casos, los consejos escolares se combinan con la elección democrática del director de escuela.

En el caso de la ciudad de Porto Alegre, la política establecida a partir de 1989 determinó consejos integrados en un 50% por docentes y empleados de la escuela (incluyendo al director) y otro 50 % por padres y alumnos mayores de once años, y con las funciones de discutir el proyecto de la escuela, establecer los principios de su administración, decidir el uso de los recursos y monitorear la actuación de los directivos (GANDIN y APPLE, 2003). La Secretaria de Educación puso en práctica mecanismos de capacitación para los miembros de los consejos, así como instancias de intercambio entre los consejos escolares y de los consejos con otras organizaciones sociales. Estas medidas integraban el proyecto de “Escuela Ciudadana” impulsado por las administraciones lideradas por el PT como parte de políticas orientadas hacia una democratización radical. La combinación de la elección directa de directivos y de consejos escolares tenía como principal objetivo el de generar y enseñar a la vez los principios de la gestión democrática al nivel de la escuela (GANDIN y APPLE, 2003).

Gandin y Apple (2003) argumentan que existió un proceso de real fortalecimiento de los consejos escolares a través del aumento de recursos hacia las escuelas. También

señalan como efectos positivos el mejoramiento de los índices de acceso y retención, y el hecho de que no se verificaran (como si ocurría en las escuelas estatales) episodios de vandalismo en las escuelas municipales. Gvirtz y Minvielle (2009), por su parte, constatan la existencia de otros mecanismos paralelos al consejo escolar – comisiones ad-hoc, reuniones informales – que evidencian una participación amplia y significativa.

Sin embargo, otra investigación (JAIMOVICH, 2009) señala la poca participación que tienen padres, alumnos y personal no docente en los consejos, y que las reuniones tienden a ser dominadas por docentes y directivos. En el caso de padres y alumnos, esto se relaciona con las dificultades para conseguir personas que quieran postularse como representantes (JAIMOVICH, 2009). También se subraya que los consejos tienden a ocuparse más de cuestiones administrativas que pedagógicas.

En la ciudad de San Pablo, durante la gestión de Paulo Freire como secretario de educación, también se establecieron consejos escolares como parte de un proyecto de democratización de la gestión escolar. Los consejos estaban integrados por representantes elegidos entre los maestros, padres, estudiantes y funcionarios municipales, y tenían funciones administrativas y pedagógicas que incluían debatir el programa educativo de la escuela y la designación de los directivos (O'CADIZ *et al.* 1998). Su implementación fue rechazada por algunos docentes y directivos que la veían como una amenaza a sus intereses; por otra parte, los consejos tendieron a ser dominados por docentes y directivos a expensas de los padres (BORGES, 2004).

En el caso de Minas Gerais, uno de los principales estados de Brasil, también se implementaron consejos escolares compuestos por una mitad de profesionales y otra de padres y alumnos, con funciones similares a los casos ya reseñados, y en el marco de una reforma amplia del gobierno y la gestión del sistema estadual iniciada en 1991. Según Neto (1994), en ese momento Secretario de Educación del estado, la reforma apuntaba a mejorar la calidad a través del involucramiento activo de las familias y la comunidad, además de aumentar la equidad social y eliminar prácticas clientelísticas. Sin embargo, desde visiones críticas como la de Oliveira y Duarte (1997), se sostiene que la implementación de esta política puso el énfasis en la gestión eficiente del sistema, descuidando cuestiones de calidad educativa.

Guedes *et al.* (1997) caracterizan el caso de Minas Gerais como uno en el que las escuelas tienen autonomía para tomar decisiones sobre el funcionamiento diario mientras que el gobierno estadual se reserva un rol de planificación estratégica. A nivel de la escuela se decide sobre alrededor del 30% del currículo, la selección de textos, la organización de los salones de clases, métodos de enseñanza y de evaluación, la designación del personal administrativo y de docentes suplentes, la administración del comedor escolar. Además, existen procesos de evaluación docente y se determina la necesidad de capacitaciones. Todas las decisiones administrativas tomadas a nivel de la escuela deben ser aprobadas por el consejo. El consejo, a su vez, participa en la elaboración del presupuesto escolar y en fijar las prioridades para el gasto de los fondos que administra la escuela.

Además de la falta de una capacitación específica, se constata que en muchos casos el funcionamiento de los consejos es simbólico, limitándose a aprobar las decisiones del director, mientras que en otros casos los docentes son los miembros más activos y los padres participan escasamente (GUEDES *et al*, 1997; GVIRTZ y MINVIELLE, 2009). Debido a las regulaciones burocráticas existentes a nivel central, la capacidad real de decisión en la esfera de la escuela – sobre todo en los temas pedagógicos – es muy exigua (GVIRTZ y MINVIELLE, 2009).

En forma más general, Mendonça (2001) argumenta que debido a los diferentes objetivos que persiguen distintos segmentos de la comunidad educativa, muchas decisiones son tomadas por mayoría y en desacuerdo con la visión de parte de los miembros del consejo, situación que tiende a favorecer el dominio de los docentes sobre los otros actores. En un estudio realizado en escuelas de Bahía (REITER, 2008), también se verifica el control de los consejos por parte de directivos y docentes.

DISCUSIÓN

En el análisis realizado, sobresale la implementación de Consejos de Escuela como política que se ha propuesto la democratización de la gestión escolar tanto en Argentina como en Brasil. Sin embargo, el modelo comunitario de descentralización que plantean los Consejos de Escuela parece transformarse, en la práctica, en un modelo administrativo, en el que prevalecen los directivos en la toma de decisiones. Esto, aparentemente, se debe a la falta de tradiciones de participación, a las resistencias de directivos a compartir su poder de decisión, y a una inadecuada planificación que no provee capacitación y otros recursos para que docentes, padres, miembros de la comunidad y alumnos puedan disponer de los tiempos y las herramientas necesarias para una participación efectiva.

Siguiendo a Anderson (2002), se puede distinguir entre las reformas que promueven la participación como: 1) ritual legitimador que simula acercar las decisiones al nivel local o institucional en oposición a las burocracias tradicionales; 2) control autorregulatorio por el cual se asumen los objetivos fijados por el nivel central del sistema y se desarrollan en forma participativa normas y procedimientos para cumplirlos; 3) forma de manipulación que asegura el mantenimiento del statu quo; 4) elección de escuela por parte de los padres. A excepción de este último, se podría argumentar que esas formas “inauténticas” de participación están presentes en los casos analizados. Esos cuatro tipos se contraponen a la participación auténtica y democrática, la cual está basada en una inclusión amplia, sobre temas relevantes, con condiciones y procesos adecuados a nivel local y a niveles institucionales y sociales más amplio (ANDERSON, 2002; véase también TORRES, 2001), siendo el caso de Porto Alegre el que parece aproximarse más a este escenario. Anderson (2002) señala la necesidad de contemplar los aspectos culturales y organizacionales para poder comprender “las micropolíticas de participación” en las escuelas y poder avanzar

hacia formas “auténticas” de participación. De manera similar, Fine (1993) subraya, para el caso de Estados Unidos, que el logro de una participación democrática en las escuelas depende de reconocer las luchas de poder que existen entre distintos grupos, como docentes, padres, y organizaciones comunitarias y sindicales, así como de diseñar contextos y prácticas que hagan posible el diálogo y el trabajo conjunto entre estos grupos. Probablemente, también tener en cuenta otros aspectos, como cuestiones de género.

En el caso de Argentina existe una clara división entre el período de mediados de los 80 hasta principios de los noventa, y el período posterior. Aún así, las reformas de los ochenta mantienen la impronta de cambios planteados de arriba hacia abajo (lo cual es paradójico ya que se argumenta la búsqueda de una mayor participación a través de estas políticas) y encuentran serios límites en un contexto social de aumento de la pobreza y la desigualdad, así como en las culturas institucionales tanto a nivel de las escuelas como de las burocracias educativas que no favorecen mecanismos horizontales de toma de decisiones. Aunque quizás en menor medida, también Brasil experimenta en los 90 una reorientación de las propuestas democratizadoras en función de preocupaciones de racionalización administrativa.

Ambos países, particularmente desde inicios de los '90, experimentan procesos de fuerte direccionamiento desde el nivel federal en términos de currículo, evaluación y modelos de gestión escolar, si bien ligados a políticas de descentralización que provocan cierta fragmentación de los sistemas nacionales. Las políticas de autonomía y participación escolar parecen responder – en el marco de la modernización de la gestión pública – a criterios de gerencialismo, delegación de funciones para el cumplimiento de objetivos centralmente determinados, y la participación social como formas de control y legitimación, así como a una concepción de la educación al servicio del posicionamiento nacional en los mercados internacionales (GOHN, 2001).

A pesar de que las reformas participativas han tenido más espacio y mayor continuidad en el caso de Brasil, también aquí se encuentran fuertes límites en las prácticas políticas existentes y en contextos de desigualdad social y de falta de tradiciones de participación amplia (XAVIER *et al.* 1994; KRAWKZYC y VIEIRA, 2007). Se asiste a procesos de despolitización de las prácticas de gestión escolar en las escuelas públicas – descentralización de decisiones de tipo técnico-operacional controladas a distancia en un proceso políticamente “neutro” (ROSSI, 2001), que se combinan con la responsabilización a nivel de la gestión escolar por la igualdad de oportunidades y la calidad educativa (FONSECA, 2003; GOHN, 2001).

Una de las cuestiones de fondo, desde una perspectiva democratizadora, es cómo superar una estrategia meramente instrumental y cómo articular la participación en la gestión escolar con mecanismos de participación ciudadana más amplios. Como señala R. M. Torres (2001, p. 3):

La participación, para convertirse en instrumento de desarrollo, empoderamiento y equidad social, debe ser significativa y auténtica, involucrar a todos los actores,

diferenciando pero sincronizando sus roles, y darse en los diversos ámbitos y dimensiones de lo educativo: desde el aula de clase hasta la política educativa, dentro de la educación escolar y también de la extra-escolar, en los aspectos administrativos y también en los relacionados con la enseñanza y el aprendizaje, a nivel local así como a nivel nacional y global.

En escenarios – tanto a nivel regional como internacional – de desintegración del proyecto del Estado Benefactor y frente a reformas educativas nacionales que replantean los roles de los distintos niveles del sistema, los cambios en la gestión escolar – y las formas de participación social que ellos promueven – parecen enfocarse en la búsqueda de nuevas formas de regulación que aseguren la eficiencia y la legitimidad del sistema, a pesar de algunos esfuerzos – más evidentes en el caso de Brasil– en la dirección de una auténtica democratización.

REFERENCIAS

- AMARAL, J. S. R. A gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul (1985-2001). *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 249-272, 2008.
- ANDERSON, G. L. Hacia una participación auténtica: Deconstrucción de los discursos de las reformas participativas en educación. En: NARODOWSKI, M.; NORES, M.; ANDRADA, M. (org.), *Nuevas tendencias en políticas educativas*. Buenos Aires: Granica, 2002, p. 145-200.
- BANCO MUNDIAL. *Estrategias y prioridades para la educación*. Washington, DC: Banco Mundial, 1995.
- BORGES, A. Lições de reformas da gestão educacional: Brasil, EUA e Grã-Bretanha. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 78-89, 2004.
- CEPAL - UNESCO. *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 1992.
- CIGLIUTTI, S. Los consejos de la escuela: un estudio de casos sobre las políticas educativas de convocatoria a la participación en la gestión educativa. *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, n. 9, p. 27-35, 1993.
- CORRALES, J. Does Parental participation in schools empower or strain civil society? The case of community-managed schools in Central America. *Social Policy and Administration*, Singapur, v. 40, n. 4, p. 450-470, 2006.
- FELDFEBER, M.; JAIMOVICH, A.; SAFORCADA F. Políticas públicas de privatización; Una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 12, n. 47, 2004. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n47>. Acceso: 20 de junio, 2008.
- FINE, M. [Ap]parent involvement: Reflections on parents, power, and urban public schools. *Teachers College Record*, New York, n. 94, p. 682-710, 1993.
- FONSECA, M. O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, 2003.
- FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.28, no.100, 2007.

- GANDIN, L. A.; APPLE, M. W. Beyond neoliberalism in education: The Citizen School and the struggle for democracy in Porto Alegre, Brazil. En: BALL, S.; FISCHMAN, G.; GVIRTZ, S. (eds.), *Crisis and Hope: The Educational Hopscootch of Latin America*, New York and London: RoutledgeFalmer, 2003.
- GOHN, M. G. Comunidad educativa y reformas educacionales: actores y procesos participativos en los estados brasileños 1995-1999. En: MARTINIC, S.; PARDO, M. (org.), *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, 2001.
- GOROSTIAGA, J. La democratización de la gestión escolar en la Argentina: Una comparación de políticas provinciales?. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 15 (2), 2007.
- GUEDES, A. et al. Gestión descentralizada de la educación en el Estado de Minas Gerais, Brasil. LSCHD Paper Series 11. Washington, DC: World Bank, 1997.
- GVIRTZ, S.; MINVIELLE, L. Democratic schools in Latin America? Lessons learned from the experiences in Nicaragua and Brazil. In: *Alternative Education for the 21st Century: Philosophies, approaches, visions*. New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 31-48.
- HALL, A. Education reform in Brazil under democracy. En: D'ALVA KINZO, M.; DUNKERLEY, J. (eds.) *Brazil since 1985: Economy, polity and society*. London: Institute of Latin American Studies, University of London, 2003, p. 269-287.
- JAIMOVICH, A. Gestión escolar participativa. Reflexiones a partir del caso de la *Escola Cidadã*, en Porto Alegre. En: FELDFEBER, M. (org.) *Autonomía y gobierno de la educación: Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique / Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2009.
- KRAWCZYK, N.; VIEIRA, V. Homogeneidad y heterogeneidad: Un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México. *Estudios Pedagógicos*, Valdivia, vol.33, n.2, p. 59-80, 2007.
- MCGINN, N.; WELSH, T. *Decentralization of education: Why, when, what and how?* Paris: UNESCO/ International Institute for Educational Planning, 1999.
- MENDONÇA, E. F. Patrimonial state and democratic management of public education in Brazil. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano XXII, n. 75, p. 84-108, 2001.
- MENDONÇA, E. F. *A regra e o jogo: Democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas: Edições Laplane, Unicamp, 2000.
- MISURACA, M. R.; VÁZQUEZ, A. C. El Estado y la educación primaria en la provincia de Buenos Aires. En: VIOR, S. (org.), *Estado y educación en las provincias*. Madrid y Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 1999.
- MURPHY, J.; BECK, L. *School-based management as school reform*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press, 1995.
- NOVEDADES EDUCATIVAS. Los Consejos de Escuela en la Provincia de Buenos Aires. *Novedades Educativas* 98, pp. 12-13, 1998.
- O'CADIZ, M.; LINDQUIST WONG, P.; TORRES, C. A. *Education and democracy: Paulo Freire, social movements, and educational reform in Sao Paulo*. Boulder, CO: WestviewPress, 1998.
- OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-775, 2005.
- PARO, V. H. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 77, n. 186, p. 376-395, 1996.

- PINI, M. E. *La democratización del gobierno de la educación pública*. La experiencia de los Órganos Colegiados en Italia y de los Consejos de Escuela en la Provincia de Buenos Aires. 1993. Tesis (Maestría en Administración Pública) – Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1993.
- PROVINCIA DE MENDOZA. *La educación en Mendoza: Aportes para la reflexión*. Mendoza: Gobierno de Mendoza, Dirección General de Escuelas, 1999.
- PROVINCIA DE SAN LUIS. *Anteproyecto de ley*. San Luis: Gobierno de la Provincia de San Luis, 1999.
- REITER, B. Education reform, race, and politics in Bahia, Brazil. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, p. 125-148, 2008.
- SMYTH, J. The socially just alternative to the ‘self-managing’ school. En: LEITHWOOD, K. et al. (eds.), *International Handbook of Educational Leadership and Administration*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer, 1996, p. 1097-1131.
- TIRAMONTI, G. Nuevos modelos de gestión educativa: El caso de los consejos escolares de la provincia de Buenos Aires. *Propuesta Educativa* 9, p. 36-49, 1993.
- TORRES, R.M. Participación ciudadana y educación: Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina. Documento encargado por la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA para su presentación en la II Reunión de Ministros de Educación de las Américas, Punta del Este, Uruguay, 24-25 Septiembre, 2001.
- XAVIER, C. da R.; SOBRINHO, J. A.; MARRA, F. Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências. En *Gestão escolar: Desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994.

✉ JORGE M. GOROSTIAGA é doutor em Análise Social e Comparada da Educação pela Universidade de Pittsburgh. Professor associado regular dos cursos de Mestrado em Gestão Educacional e Mestrado em Educação, Linguagens e Mídias da Universidad Nacional de San Martín (Argentina) e docente do Mestrado em Políticas Educativas da Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Pesquisador do CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas) e integrante do Centro de Estudios Interdisciplinarios em Educação, Cultura e Sociedade da Universidad Nacional de San Martín. E-mail: jgorosti@unsam.edu.ar.

*Recebido em outubro de 2010
Aprovado em maio de 2011*