

Gestión democrática de la educación

Los proyectos en disputa

LUCIANA ROSA MARQUES*

RESUMEN: El presente texto propone una discusión sobre la meta 19 del PNE e intenta demostrar que en su misma redacción aparecen implícitos proyectos de gestión en disputa en el campo de la educación. Defiende, así, la perspectiva de la gestión democrática, que debe constituir una cultura en los sistemas de enseñanza y en las escuelas y cuyo principal instrumento son los consejos escolares.

Palabras clave: Gestión democrática. Consejo escolar. Cultura escolar. PNE.

Consideraciones preliminares

Recientemente hemos obtenido la aprobación, por parte del Congreso Nacional, del Plan Nacional de Educación, que ha sido sancionado sin vetos por parte de la presidenta de la República. El PNE, que pasó tres años en tramitación, prevé actividades educativas desde la guardería infantil hasta el posgrado, hasta el año 2024. El tema ha estado en el orden del día de la agenda educativa desde la primera Conferencia Nacional de Educación, que tuvo lugar entre el 28 de marzo y el 1 de abril de 2010, precedida de conferencias a nivel de los estados y municipios, cuyo tema fue “Construyendo un sistema articulado de educación, el Plan Nacional de Educación, sus directrices y estrategias de acción”.

En noviembre de 2014 se realizó la Segunda Conferencia Nacional de Educación con el tema “El Plan Nacional de Educación en la articulación del Sistema Nacional de Educación: participación popular, cooperación federativa y régimen de colaboración”. Al igual

* Doctora en Sociología. Profesora del Programa de Posgrado en Educación de la Universidade Federal de Pernambuco (PPGE/UFPE). Coordinadora de posgrado *stricto sensu* de la Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ). Investigadora de los grupos de investigación Educación y Sociedad y Posestructuralismo, Política y Construcción de Identidades, vinculados al Programa de Posgrado en Sociología (PPGS) de la UFPE y del grupo de investigación Políticas Públicas de Educación, del PPGE/UFPE. Recife, Pernambuco – Brasil. E-mail: <lmarques66@gmail.com>.

que en 2010, esta conferencia estuvo precedida por conferencias a nivel de los estados y municipios.

Actualmente, el gran desafío que se presenta a la sociedad brasileña es la implantación del PNE tal como aprobado, así como también su articulación con los planes municipales y de los estados.

La meta 19 del PNE es “asegurar las condiciones, en el plazo de dos años, para llevar a efecto la gestión democrática de la educación, asociada a criterios técnicos de mérito y desempeño y a la consulta pública a la comunidad escolar, en el ámbito de las escuelas públicas, previendo para ello recursos y apoyo técnico de la Unión”. Así, se definen las siguientes estrategias: legislación para la gestión democrática de las escuelas; formación de los consejeros; creación de foros permanentes de educación; fortalecimiento de las asambleas de estudiantes y de APM; fortalecimiento de los consejos; participación en el proyecto político/pedagógico; autonomía de las escuelas y examen nacional selectivo de directores¹.

El presente texto discutirá el desafío de la implantación de la gestión democrática en la educación. En este sentido, defenderá la idea de que la democracia debe constituirse como cultura en la gestión de las escuelas y de los sistemas educativos, haciéndose efectiva a través de los diferentes mecanismos de participación, como los consejos escolares, consejos municipales de educación, consejos del FUNDEB, consejos de alimentación escolar y consejos de transporte escolar, así como también mediante la elección de los dirigentes escolares.

Participación y gestión democrática de la educación

La gestión democrática en la escuela debe entenderse como una práctica que comprende la efectiva participación en las decisiones de los sectores que componen la comunidad escolar. Esto implica, entre otras cosas, participar en la organización, la construcción y la evaluación del proyecto político/pedagógico y en la definición de la utilización de los recursos económicos de la escuela.

Desde esta perspectiva, la defensa de la democratización de la gestión no se establece por sus propios medios ni como un fin en sí mismo, sino que constituye una de las estrategias cuya finalidad es buscar la mejoría de la calidad de la educación, entre otras maneras, por medio de la elaboración de un currículo que tome como base la realidad local, la construcción de prácticas cotidianas que puedan integrar a los sujetos que construyen el quehacer diario de la escuela: director, profesores, estudiantes, coordinadores, personal técnico/administrativo, vigilantes, auxiliares de servicio etc., en estrecha articulación con la comunidad en la que se encuentra inserta. Todo esto como sujetos activos de los procesos de escolarización que allí tienen lugar.

En síntesis, es una manera de organizar el funcionamiento de la escuela pública en los aspectos políticos, administrativos, económicos, tecnológicos, culturales, artísticos y

pedagógicos, con la finalidad de dar transparencia a sus acciones y realizaciones y posibilitar a la comunidad escolar y local la adquisición de conocimientos, saberes, ideas y sueños en el proceso de aprender, inventar, crear, dialogar, transformar y enseñar (BRASIL, 2006, p.22).

Actualmente, los diferentes sectores defienden la gestión democrática de la educación. Sin embargo, esa defensa se da en perspectivas distintas y, muchas veces, antagónicas. Si para los sectores progresistas la democracia en la educación siempre se alzó como bandera en la construcción de un proyecto social comprometido con los anhelos de la mayor parte de la población brasileña, en la perspectiva neoliberal la democracia en la educación se transforma en una práctica de gestión cuyo objetivo es asegurar una más eficacia y eficiencia en los procesos educativos. De acuerdo con Martins (2002, p. 121)

[...] la pauta definida por sectores progresistas y de izquierdas a partir de los años 1980 –necesidad de redistribución del poder, más atención a los sectores excluidos de políticas sociales, descentralización y autonomía de decisiones a las instancias locales– emergió con la legitimidad política necesaria para hacerse efectiva en los años 1990, paradójicamente vinculada, no obstante, a una nueva dinámica de gestión del Estado. A partir de allí se propusieron nuevas formas de articulación con el sector privado con ánimo de lucro o no, para que el Estado pudiera establecer prioridades para enfocar sus actividades.

Por su parte, Lima (2002d) señala que en la perspectiva neoliberal la democratización, la participación y la autonomía, las ideas de proyecto educativo y de comunidad educativa no desaparecen simple y llanamente; por el contrario, son ideas que resurgen con mayor intensidad y frecuencia, pero concentrando nuevos significados, que resultan de la concepción de escuela como “empresa educativa” o “industria de mano de obra”.

En una perspectiva contraria están aquellos que defienden la democracia en la gestión de la educación como elemento de la propia democratización de la sociedad. En este sentido, la democracia se extendería más allá de un sistema político/estatal, y se concretaría a partir de la incorporación de sus principios a la vida cotidiana de individuos y grupos que interactúan en la sociedad, particularmente en las relaciones que se establecen en la escuela y en la educación. De esta manera, la democratización de la escuela contribuiría a la democratización de la propia sociedad,

en la medida en que representaría la ampliación de las posibilidades individuales y colectivas de desarrollo de una acción compatible con la libertad de actuar y de pensar, con el respeto a la pluralidad y el reconocimiento del derecho a la diferencia, ecualizando las posibilidades de participación en las decisiones de interés colectivo (OLIVEIRA, 1999, p. 28).

De acuerdo con Bordignon y Gracindo, (2000), la gestión democrática ha sido defendida como una dinámica que debe hacerse efectiva en las unidades escolares, con el objetivo de asegurar procesos de participación y de decisión colectivos. Esa discusión se respalda en la legislación educativa. Los autores puntualizan el modo superficial con el

que la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) trata el tema de la gestión de la educación, pues, al determinar los principios que deben gobernar la enseñanza, dicha ley indica que uno de ellos es la gestión democrática. Más adelante (artículo 14), la mencionada ley define que los sistemas de enseñanza deben establecer normas para el desarrollo de la gestión democrática en las escuelas públicas de educación básica y que esas normas deben, en primer lugar, estar de acuerdo con las peculiaridades de cada sistema y, en segundo lugar, asegurar la “participación de los profesionales de la educación en la elaboración del proyecto pedagógico de la escuela”, además de la “participación de las comunidades escolar y local en consejos escolares o equivalentes”.

La gestión democrática de la educación requiere más que simples cambios en las estructuras de la organización: requiere un cambio de paradigmas que fundamenten la construcción de una propuesta educativa y el desarrollo de una gestión diferente a la que experimentamos en la actualidad. Necesita ir más allá de los estándares vigentes, comúnmente desarrollados por las organizaciones burocráticas. Es en este sentido que creemos que ella solo se concreta cuando se constituye como cultura en la escuela, que más allá de las reglas, regulaciones y leyes instituye prácticas y las reviste de significado.

Es lo que Lima (2002b) denomina reglas *no oficiales*, es decir, aquellas que atribuyen significados sociales y simbólicos, que emergen en la interacción de los individuos y toman como referencia intereses comunes y/o antagónicos en la organización y objetivos que pueden diferenciarse (o no) de los oficiales. De esta manera, el foco pasa a ser las estructuras manifiestas, las reglas resignificadas y el desempeño de los actores, considerando a la escuela como una configuración socialmente construida o en construcción, en acción y por la acción, lo que introduciría el tema de la agencia humana en la construcción/reconstrucción de los modelos de organización de la escuela pública, priorizando, por tanto, a la acción y a los procesos de organización, y no a las estructuras ni a los actores. De esta manera, la escuela sería, simultáneamente, *locus* de reproducción y *locus* de producción y políticas, orientaciones y reglas.

Consideramos, así, que la participación² en la gestión de la escuela no puede resumirse solo a la dimensión formal, normativa, que se expresaría por el derecho de voto, sino a la creación de mecanismos que impliquen la superación de prácticas clientelistas y autoritarias que impregnan las prácticas sociales en las que se incluyen las prácticas educativas, pues

El tema central es que las leyes establecen valores, no crean cultura. La efectividad del nuevo principio de gestión democrática requiere un proceso de institución de una nueva cultura de gestión escolar. Esta gestión ya no se confunde con el gestor, con la centralización en manos del director, sino que pasa a ser vista como un proyecto colectivo, que instituye una organización colegiada. Se trata de la constitución de un nuevo paradigma de gestión escolar. Y los paradigmas no nacen de la ley. Nacen de las ideas, de las concepciones más radicales del pensamiento y de las prácticas que arruinan lo viejo para instituir lo nuevo (MEC, 2004, p. 54).

El principal mecanismo de la institucionalización de la gestión democrática en las escuelas serían los consejos escolares. Lima (2002a) demuestra, a partir de la obra de Paulo Freire, que los consejos escolares son la instancia de creación de una escuela diferente, espacio para la construcción de la democracia participativa en la escuela, y también un órgano político, una instancia organizadora de la escuela, un centro deliberativo a través del cual los diferentes segmentos (padres, alumnos, educadores y comunidad) tienen el derecho a ejercer la gestión, tomar decisiones, transmitir las y evaluarlas y, con ello, el proyecto pedagógico de la escuela es el resultado del debate y la confrontación de posturas e intereses de todos y todas.

El consejo sería un órgano deliberativo y colectivo, que no participaría en la gestión cotidiana de la escuela, a cargo del director, sino sería responsable de la toma de decisiones relativas a su funcionamiento, sus proyectos, significados y prácticas. El proceso de toma de decisiones democráticas en la escuela implicaría la participación de sujetos conscientes, responsables y libres, que interferirían en las decisiones tomadas. De esta manera, autonomía y responsabilidad serían, simultáneamente, una condición y una consecuencia de la democracia y de una educación *para y por* la democracia, que abarcaría prácticas dialógicas y antiautoritarias y procesos participativos, *locus* de producción de discursos, reglas, orientaciones y acciones hacia la autonomía, y *sustantividad democrática*, para construir una educación para la responsabilidad social y política.

El consejo escolar puede considerarse un espacio de democracia participativa en el que los diferentes sectores de la comunidad escolar, a través de sus representantes, tienen la oportunidad de defender sus intereses y aspiraciones, a partir de relaciones dialógicas, por lo que pueden, entonces, participar y asumir responsabilidades en la definición de los rumbos de la escuela. El consejo introduce en la escuela voces diferentes y discordantes, lo que hace pensar acerca de la heterogeneidad de la comunidad escolar y del movimiento de la realidad.

Werle (2003, p. 10), en su estudio sobre los consejos escolares, los entiende como espacios de relaciones de poder que comprenderían la autorización y la influencia entre las partes. Según la autora,

no existe poder, *a priori*, en los Consejos Escolares, sino que, en consecuencia del ejercicio de la palabra, de la capacidad de argumentación en las reuniones, del nivel de escolaridad de los participantes y de la politización de la comunidad escolar, las percepciones que los diferentes actores desarrollan sobre el poder real influyen en las relaciones de poder.

La autora trata del consejo escolar como espacio de aprendizaje democrático, a partir de las relaciones construidas por el grupo consejero. Para ella, los procesos democráticos no son un aspecto conceptual ni un derecho asegurado por ley, sino algo que debe desarrollarse y construirse como práctica por la comunidad escolar. En este sentido, el consejo es un espacio de formación, pues posibilita la participación. "Los consejos son, actualmente,

un espacio no de aprendizaje a nivel conceptual y teórico de la democracia, sino un lugar donde hacer la democracia" (WERLE, 2003, p. 12).

Sin embargo, así como cualquier otro instrumento de democratización, a pesar de que los consejos expresen posibilidad de cambio en la cultura política, autonomía y participación de la población en la definición de políticas públicas, también presentan límites que, no obstante, pueden ser superados, como indica el siguiente cuadro³.

POSIBILIDADES	LÍMITES	SALIDAS
Espacio institucional de negociación entre la sociedad civil y el Estado.	Poca capacidad de negociación de los consejeros de parte de la sociedad civil.	Más inversiones en programas de capacitación de los consejeros.
Espacio que posibilita el ejercicio del control social sobre la acción del Estado a través de la acción de la sociedad.	Poco conocimiento por parte de los consejeros del funcionamiento de las políticas públicas y del Estado.	Capacitación orientada hacia la lógica, la naturaleza y el funcionamiento de las políticas públicas y del Estado.
Posibilidad de dominio de las políticas públicas específicas: salud, educación, niños y adolescentes, asistencia social etc.	Fragmentación de las políticas públicas que llevan a los consejos a actuar de manera aislada y desarticulada.	Creación de foros municipales y redes intermunicipales de consejeros: estructuras físicas (casas de los consejos) e infraestructura compartida.
Capacidad de construcción de la ciudadanía activa mediante la actuación con eficiencia.	Poca eficacia y eficiencia por parte de los consejeros.	Desarrollar instrumentos de planificación y evaluación de la actuación de los consejos y consejeros.
Espacio con posibilidad de instituir relaciones entre el Estado y la sociedad para rescatar el carácter público del Estado.	No dispone de dotación presupuestaria para ofrecer condiciones adecuadas de participación a la mayor parte de los consejeros.	Negociar con los gobiernos la asignación de recursos económicos para posibilitar el funcionamiento adecuado de los consejos.
Posibilidad de más democratización del Estado al compartir decisiones entre el gobierno y la sociedad.	Muchos gobiernos se crean de manera meramente formal y luego no funcionan efectivamente.	Proceso de seguimiento de los consejos de los estados a los consejos municipales y en asociación con la sociedad civil.
Lugar propicio para implicar a la comunidad en los procesos de planificación y gestión del municipio.	Falta de voluntad política de la gran mayoría de los gobernantes en hacer participar a la sociedad de la gestión pública del municipio.	Mobilización de la sociedad civil local, incluso mediante la utilización de medidas legales para asegurar la participación en las gestiones públicas.
Espacio que posibilita pensar la política pública universal, en oposición al individualismo y al localismo.	Los consejos reproducen los vicios de la cultura política tradicional.	Evaluación sistemática de la práctica y el comportamiento de los consejos y consejeros, lo que refuerza nuevos valores.

Fuente: Oliveira (2003, p. 80).

El consejo escolar constituye una instancia deliberativa en las unidades escolares y es un lugar de debates y toma de decisiones. Está compuesto por los representantes de los diferentes sectores que conforman la comunidad escolar, con lo que se constituye como el órgano máximo de decisiones en la escuela y posibilita la delegación de responsabilidades y la intervención de los participantes en su gestión. Es, por lo tanto, un elemento fundamental para la construcción de una escuela democrática.

Puede ser un espacio de construcción de una escuela centrada en los intereses de la mayor parte de la población brasileña, que puede influir en la educación que le es impartida. Los consejos escolares pueden representar un instrumento de aprendizaje democrático que se hará efectivo a partir de la transformación de la práctica escolar cotidiana, en el enfrentamiento a posturas autoritarias, con lo que podrá tener un papel fundamental en la construcción de una cultura democrática en las escuelas públicas.

Algunas consideraciones

El PNE aprobado incluye entre sus principios la gestión democrática, lo que consideramos un gran avance. Sin embargo, la misma redacción de la meta 19 presenta elementos de la gestión meritocrática y de la gestión democrática que resultan antagónicos. Así, se percibe una disputa por proyectos educativos y sociales en la misma redacción de esta meta⁴ y se ponen de manifiesto, por lo tanto, las múltiples voces presentes en el PNE.

El gran desafío que se plantea, en consecuencia, es de qué manera esta meta se concretará en los sistemas municipales y de los estados, en los PEE y en los PME, así como en las mismas escuelas. Existe, por lo tanto, una tensión intrínseca a la meta, y serán las bases de la reglamentación las que indicarán qué proyecto de gestión se planteará como hegemónico: el que se fundamenta en la meritocracia o el que se fundamenta en la participación.

Es fundamental, por tanto, que los sectores que defienden la gestión democrática de la educación tengan un papel activo en la construcción de los planes municipales y de los estados en su normativa, en articulación con el PNE, para interferir, de esta manera, en el diseño de gestión que se implantará en las escuelas.

Recibido el 30 de junio y aprobado el 2 de octubre de 2014.

Notas

- 1 Hay que observar que la elección de directores no aparece como estrategia para la concreción de la gestión democrática.
- 2 Según Lima (1998, p. 134), "el concepto de participación, aunque es complejo y polifacético, asume un

significado relativamente preciso en el cuadro de la democracia como participación, donde se asocia a la decisión, al gobierno y al reparto del poder”.

- 3 Este cuadro se elaboró para presentar los avances, o sea, las potencialidades, límites y posibles soluciones a los problemas de los consejos sectoriales de políticas públicas, a partir de procesos de formación desarrollados en algunas ONG y movimientos populares en el nordeste de Brasil y también en seminarios sobre el tema. El conjunto de límites presentados indica que la participación en las políticas públicas y en el Estado, a pesar de haber realizado importantes avances, aún necesita superar serios obstáculos, como la poca capacidad de negociación por parte de estos sujetos (OLIVEIRA, 2003).
- 4 Esto también se observa en otras metas y estrategias, en las que, sin embargo, no cabe aquí profundizar.

Referencias

- BORDIGNON, Genuíno & GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. En: AGUIAR, Márcia Ângela & FERREIRA, Naura Syria C. (orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147 – 176.
- BRASIL. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministerio de Educación. Secretaría de Educación Básica. **Gestão da educação escolar**. Brasília: UnB/CEAD, 2006.
- LIMA, Licínio. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. 2. ed. Braga: Universidade do Minho, 1998.
- _____. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2002 a.
- _____. Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da acção. En: MACHADO, Lourdes Marcelino & FERREIRA, Naura Círia (orgs.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Río de Janeiro: DP&A, 2002b. p. 33-53.
- _____. A democratização das organizações educativas e a participação como ingerência: contribuições de Paulo Freire. **Foro**. n. 31, enero – junio, 2002 c, p. 81-94.
- _____. Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neotayloristas na organização e administração da educação. En: LIMA, Licínio; AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Afrontamento, 2002 d. p. 17 – 32.
- MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.
- OLIVEIRA, Inês Barbosa (org.). **A democracia no cotidiano da escola**. Río de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.
- OLIVEIRA, Francisco Mesquita. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica**. Río de Janeiro: DP&A, 2003.

Democratic management of education *Competing projects*

ABSTRACT: This paper discusses goal 19 of the National Education Plan (PNE) and seeks to show that its own statement implies that some management projects in the educational field are in dispute. Thus it defends the perspective of democratic management, which should be a culture in education systems and schools, with school boards as their principle instrument.

Keywords: Democratic management. School board. School culture. National Education Plan (PNE).

Gestion démocratique de l'éducation *Les projets en concurrence*

RÉSUMÉ: Ce texte problématise l'objectif 19 du PNE et cherche à démontrer que sa propre écriture comporte déjà la mise en concurrence implicite de projets de gestion. Il défend ainsi la perspective de la gestion démocratique, qui doit se constituer comme culture dans les systèmes d'enseignement et dans les écoles, avec comme outil principal les conseils scolaires.

Mots-clé: Gestion démocratique. Conseil scolaire. Culture scolaire. PNE.