

Descentralización Administrativa y Prácticas de Gestión Participativa: el Consejo Escolar en análisis

► Sueli Menezes Pereira *

Resumen

Este artículo trata del Consejo Escolar (C.E.) en el contexto del Estado neoliberal. Relaciona la descentralización político-administrativa hoy puesta por el capitalismo y sus consecuencias para las políticas educacionales. A través de investigación cualitativa realizada en escuelas municipales del Estado de Río Grande del Sur verifica las posibilidades de la escuela democratizar la gestión en sus aspectos administrativo-pedagógicos y, en este caso, el C.E., integrando profesores, padres, alumnos y funcionarios se constituye en un efectivo espacio para tal hecho. Concluye que la democratización de la gestión encuentra muchos obstáculos para su efectividad, relegando la comunidad a un papel de menor importancia y que, por lo tanto, se obscurece la idea de participación. Revertir este cuadro requiere una comunidad escolar política y conscientemente organizada haciendo necesario la comprensión de las políticas educacionales en el contexto del Estado neoliberal y de la propia escuela en el conjunto de los intereses del capital.

Palabras clave: Estado neoliberal. Descentralización. Consejo Escolar. Democracia.

Descentralização Administrativa e Práticas de Gestão Participativa: o Conselho Escolar em análise

Resumo

Este artigo trata do Conselho Escolar (C.E.) no contexto do Estado neoliberal. Relaciona a descentralização político-administrativa hoje posta pelo capitalismo e suas consequências para as políticas educacionais. Através de pesquisa qualitativa realizada em escolas municipais do Rio Grande do Sul verifica as possibilidades de a escola democratizar a gestão em seus aspectos administrativo-pedagógicos para o que o C.E.,

* Profesora del Programa de Posgrado en Educación, Universidad Federal de Líder del Grupo de Investigación del Grupo de Estudios en Políticas Públicas y Gestión Educacional (GEPPGE). Forma parte del equipo del Departamento de Administración Escolar de la UFSM/RS. *E-mail:* sueli@ce.ufsm.br.

integrando professores, pais, alunos e funcionários se constitui em um efetivo e significativo espaço para tal. Conclui que a democratização da gestão encontra muitos obstáculos para a sua efetivação, colocando a comunidade em um papel de menor importância, obscurecendo-se a ideia de participação. Reverter este quadro requer uma comunidade escolar política e conscientemente organizada para o que se faz necessária a compreensão das políticas educacionais no contexto do Estado neoliberal e da própria escola no conjunto dos interesses do capital.

Palavras-chave: Estado neoliberal. Descentralização. Conselho Escolar. Democracia.

Administrative Decentralization and Participatory Management Practices: the School Council under analysis

Abstract

The article deals with the School Council (SC) in the frame of neoliberal State. It relates the political and managerial decentralization put forward by capitalism with its consequences for educational policies. Applying a qualitative approach of research to municipal schools of Rio Grande do Sul state the article evaluates the possibilities, for those schools, to democratize its managerial and pedagogic procedures by means of the SC functioning. A functioning that includes the participation of teachers, parents, students and clerks and creates a meaningful space to democratization. The article concludes that managerial democratization meets several obstacles in its realization and tends to relegate the community to a secondary role, darkening in this way the very idea of participation. To revert this situation demands a conscious and politically organized school community which understands the meaning of the public educational policies in the frame of a neoliberal State and the own school's standing into the whole of capitalistic interests.

Keywords: Neoliberal State. Decentralization. School Council. Democracy.

Introducción

En el universo del Estado neoliberal y globalizado, de manera general, actualmente se introducen las políticas educacionales basadas en la descentralización administrativa, lo que constituye, en Brasil, uno de los focos principales de la Constitución Federal de 1988 que encuentra su énfasis en la democratización de la gestión de las instituciones

públicas de enseñanza. Este principio es corroborado por la ley de directrices y Bases de la Educación Nacional- Ley 9394/96- por la cual, los sistemas educacionales deberán garantizar la autonomía de las instituciones de enseñanza en sus aspectos administrativos, pedagógicos y de gestión financiera (Art. 15). La ley determina que “los sistemas de enseñanza van a definir las normas de la gestión democrática de la enseñanza pública en la educación básica, de acuerdo con sus peculiaridades”, enfatizando la “participación de las comunidades escolar y local en consejos escolares o equivalentes” (Art.14).

Al seguir esta lógica se afirma el principio descentralizador del Estado y se entiende que, como modelo político-administrativo, la descentralización equivale a la redistribución del poder entre las instancias gubernamentales, entre los poderes estatales y entre el Estado y la sociedad – redistribución de competencias, de recursos, de encargos originarios de los organismos centrales, lo que conlleva una nueva división laboral entre diferentes instancias del sistema.

Por ser una política instrumental, la descentralización no es un fin en sí mismo y el éxito de este proceso abarca el conocimiento de las políticas educacionales consustanciadas con el conjunto de las políticas sociales y económicas y con la claridad de los espacios posibles de la educación en este contexto. Así entendida, la descentralización y la división del poder, con la participación de la sociedad en la implementación de la gestión democrática, pueden contribuir para que la escuela sea, efectivamente, un “lugar de lucha” (SNYDERS, 1981, p.105).

Esta temática es importante porque relaciona la realidad actualmente puesta por el capitalismo con las posibilidades de la escuela en el contexto de la descentralización administrativa. Para tal objeto, este trabajo tiene como principal foco de atención el Consejo Escolar, por ser el órgano más importante de la descentralización político-administrativa en la escuela. Valiéndose de resultados de investigación cualitativa realizada en el Grupo de Estudios en Políticas Públicas y Gestión Educacional – GEPPGE- del Centro de Educación de la Universidad Federal de Santa María/RS (Provincia del sur de Brasil), la investigación se realizó entre 2003 y 2008, en 06 escuelas municipales de la región central del Estado de *Rio Grande do Sul*. Se observa que esta región, denominada AMCentro (Asociación de los Municipios del Centro), está integrada por 35 municipios,

de los cuales sólo 04 poseían, en el período tratado, Consejo Escolar, por determinación de los referidos municipios.

Es importante destacar que el Consejo Escolar no sólo se constituye “al principio de este nuevo milenio la principal novedad en términos de políticas públicas” (GOHN, 2001, p. 7) el órgano máximo de decisión de la organización educativa, como también se constituye en la instancia más representativa de la comunidad en las decisiones de la institución educativa, pues integra profesores, padres, alumnos y funcionarios en la gestión de la escuela. Así se configura como un efectivo y significativo espacio de participación para la construcción de la democracia escolar y, como tal, un espacio conflictivo de negociación.

De esta forma, el C.E. representa un desafío para la escuela en su proceso de democratización, un espacio que la comunidad escolar debe ocupar para hacer de la escuela una institución a favor de los intereses sociales.

Para desarrollar el tema propuesto, el presente texto está organizado en cuatro partes: primero realiza un análisis de las políticas educacionales en el contexto del Estado neoliberal, después una investigación teórica sobre la perspectiva de la democracia en la realidad actual. Este estudio se demuestra oportuno por constituirse en un importante subsidio para comprender las relaciones existentes entre el discurso de democratización creciente en el contexto global y su realización por vías del liberalismo, demostrando sus consecuencias para las políticas educacionales.

A seguir, se avanza en el estudio sobre el Consejo Escolar, a partir de los cambios hacia la construcción de políticas democráticas en consecuencia de la propuesta de la LDB/96 (Ley de Directrices y Bases en la educación en Brasil) – en la región estudiada. De esta forma, a partir de un movimiento dialéctico y del retorno a las referencias y reflexiones construidas en la primera etapa del trabajo se busca organizar un cuadro explicativo que responda los planteos sobre el rol del Consejo Escolar como órgano dinamizador de la gestión democrática.

A título de consideraciones finales, y para contribuir significativamente hacia un mayor entendimiento de la relación entre las políticas neoliberales y la implantación de la gestión democrática en la escuela pública, presenta subsidios y referencias sobre la realidad educacional frente a los principios constitucionales de democratización de la gestión, teniendo como soporte la organización del Estado capitalista en su versión neoliberal.

Estado Neoliberal y política educacional

El Estado se entiende como un conjunto de formas institucionalizadas del poder de las clases capitalistas sobre las demás clases sociales. Este poder no es sólo ejercido sobre el pueblo, sino también en el interior de las propias clases que lo determinan como factor de reproducción y manutención de sus intereses. Para tal objeto, necesita desarrollar mecanismos con la finalidad de manutención de su cohesión interna sin la cual no puede ejercer su dominio sobre la otra clase.

El análisis sobre división de clases es una de las más importantes contribuciones de Marx & Engels al revelar el Estado Capitalista y su naturaleza de clase, y ellos afirman que la supremacía de una clase sobre otra es “la forma a través de la cual los individuos de la clase dominante hacen valer sus intereses comunes y en la que se resume toda la sociedad civil de una época” (MARX & ENGELS, 2000, pg.), de lo cual se deduce que el Estado se alimenta de la contradicción entre la propiedad y el trabajo caracterizado por la lucha de clases. Si el estado ejerce funciones sociales generales y aparece como representante de los intereses comunes, al mismo tiempo sólo se presenta así en la medida en que hace valer los intereses comunes de una clase, originando, por lo tanto, una relación de dominación y subordinación entre las clases, como lo afirman Marx & Engels en el *Manifiesto Comunista* (1998).

Desde esta perspectiva, Gramsci utiliza el concepto de hegemonía como tema central para explicar el funcionamiento del sistema capitalista, lo que significa “el predominio ideológico de los valores y normas burguesas sobre las clases subordinadas” (CARNOY, 1987, p. 25).

Gramsci (1968) considera el Estado como representante de la hegemonía garantizada por la coraza de la coerción de la estructura conjugada a la superestructura, ya que como las fuerzas de producción, el control de la consciencia es un escenario de lucha política. Esto implica en poner la superestructura en un lugar privilegiado en la perpetuación de la estructura de clases y en la restricción al desarrollo de la consciencia de clase (CARNOY, 1987). En este aspecto, el Estado es un “educador” en el sentido de crear un nuevo tipo o nivel de civilización, un “organismo propio de un grupo destinado a crear las condiciones favorables a la expansión máxima de este grupo” (GRAMSCI, 1968, p. 147). De esta forma, todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la

clase dirigente justifica y mantiene su dominio y obtiene el consentimiento de los dominados a una constante reorganización del poder del Estado, en el sentido de preservar su hegemonía a través de la exclusión de las masas sobre las instituciones económicas y políticas, indica la lucha de clases como propia de la sociedad capitalista, lo que para Pereira (2005) implica mantener todas las instituciones sociales dentro de los moldes de su propia organización, entre ellas la institución educacional también.

Para establecer un momento en que esta correlación se afirma, nos reportamos al modelo del Estado keynesiano, el Estado fuerte llamado “Estado del Bienestar Social”, que se identifica en la etapa monopolista del capitalismo. En este modelo, el Estado supone una intervención directa en la vida social, en la cual son adoptadas políticas de cuño social, de modo que, interviniendo en la economía de mercado, tenga como finalidad “disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción” (BIANCHETTI, 1999, pg.). Así, el Estado se fortalece, y se afirma el Estado-nación, situación que se altera en la búsqueda de expansión del mercado con el capitalismo avanzado que, en su ansiedad por lucro, rompe los límites de los Estados nacionales, subordinando Estados y las propias empresas nacionales. Ésta es la lógica de la hegemonía neoliberal, lo que representa una nueva orden económica internacional.

Nacido del combate a las tesis keynesianas y al ideario del Estado del Bienestar Social al principio de los años 40, el neoliberalismo se afirma en los años 70 como consecuencia de las tecnologías basadas en la flexibilización de los modos de producción, cuestionando el taylorismo, el fordismo como modos de organización laboral y preconiza la descentralización administrativa en un enfoque democrático visualizado bajo la óptica del mercado.

Bianchetti (1999) señala que, para los liberales clásicos como Friedman y Adam Smith, las relaciones de mercado representan la única forma de distribución de bienes y, en este caso, el mercado es un mecanismo democrático por excelencia. De esta forma se establece el mercado como regulador de la democracia económica, y consecuentemente de la democracia política.

La década de 1980 señala la hegemonía del neoliberalismo, fase en la que el mercado se transnacionalizó y el capital rompió las barreras reguladoras de los Estados nacionales. En esta fase, se observa el reemplazo del Estado fuerte por el Estado mínimo y, con esto, el predominio de lo privado sobre lo público con grandes pérdidas de los

derechos sociales para las sociedades, en general, especialmente para los países del tercer mundo, en el cual se encuentran los latinoamericanos.

En este contexto, la centralidad de lo económico pasa a ser el factor de estructuración de las relaciones sociales con las consecuencias inevitables de la exclusión de muchos, tanto de individuos como de países. Se puede refrendar esta posición con Bianchetti, cuando afirma:

El neoliberalismo pretende convertirse en el fundamento de una nueva orden internacional, reformulada a partir de las nuevas condiciones del desarrollo de la ciencia y de la tecnología y que implica, para el resto de los países, una nueva forma de dominio sobre aquellos que no desarrollaron el control del mecanismo de producción del conocimiento (BIANCHETTI, 1999, pág. 27).

El mercado global, como consecuencia de las modernas tecnologías basadas en la flexibilidad y rapidez de la producción, se estructura estableciendo una gran distancia entre los países productores y los países consumidores de conocimiento, lo que amplía las diferencias sociales entre los pueblos. Esta situación se agrava en el mundo periférico, afirmando la idea de que la globalización y la exclusión son dos fenómenos que cuestionan, particularmente, las conquistas de la modernidad (PEREIRA, 2005), situación en que se “instalan, al mismo tiempo, no sólo las condiciones de mayor lucro posible para los fuertes, sino también las condiciones de mayor alienación posible para todos” (SANTOS, 2001 p. 194, 196).

Esto evidencia los aspectos sobresalientes del liberalismo que se afirman como ideas dominantes a partir del individualismo, de la libertad de comercio, poniendo el Estado a servicio de la empresa privada y no al de los derechos sociales, lo que se traduce en el desempleo estructural y en el consecuente aumento cuantitativo de la desigualdad social, y con eso la exclusión de la mayoría, no sólo de los beneficios del capital sino principalmente en la exclusión del mundo del “saber”, presupuestos que refuerzan la idea de que la globalización no globaliza ni derechos ni deberes. Por el contrario, se aleja de cualquier proyecto de humanización y de formación ciudadana.

Por otro lado, aparentemente en contradicción con el propio proceso, la complejidad de las políticas globales exige ajustes frecuentes en las estructuras centrales de poder. Exigen, en realidad, espacios mucho más democráticos, por lo que problemas más específicos tendrán que ser transferidos para espacios de decisiones más próximos de los ciudadanos. Se trata de dar visibilidad al movimiento de alejamiento del Estado de sus responsabilidades sociales y de discutir cuestiones

importantes para la garantía de derechos fundamentales y, por lo tanto, ampliar los procesos de participación y responsabilización de la comunidad.

Esto significa que la globalización económica determina nuevas relaciones entre Estado y sociedad, teniendo como principal dinámica la descentralización administrativa, lo que establece una correlación entre lo “global” y lo “local”, es decir, una nueva jerarquización de los espacios determinando el surgimiento de espacios comunitarios que hasta entonces se encontraban desarticulados (DOWBOR, 1996).

Efectivamente, con el mundo globalizado, las dimensiones cambian. Mientras algunas cosas se globalizan, otras se tornan más locales. Esto sucede debido a la dinamización de las relaciones entre lo global y lo local, por las políticas municipales, por la descentralización de las decisiones. Surge así una nueva complejidad, lo que exigirá nuevos conceptos, nuevas metodologías, y una nueva postura frente a esta realidad.

En este contexto se incluye la escuela, que, a través de la participación efectiva de su comunidad, podrá construir una institución educativa que atienda a los intereses sociales, con el objeto de formar ciudadanos políticamente conscientes de su estar en el mundo, asegurando, de esta forma, el carácter descentralizador de las políticas educacionales, que, en una determinación de “arriba para abajo”, efectivamente, establece una nueva responsabilidad para la gestión de las escuelas y para los sujetos en ella involucrados.

Se considera que las políticas actuales, orientadas para la construcción de la autonomía pedagógica, administrativa y financiera (Ley 9394/96, art. 15), ponen en la escuela la responsabilidad por la construcción de este espacio, que debe involucrar, directamente a profesores, alumnos y comunidad. Es el momento de la participación. Es el momento de construir la escuela como espacio democrático, lo que representa un gran desafío para la colectividad escolar que debe usar las prerrogativas de descentralización en la búsqueda de una identidad para la escuela que represente los intereses colectivos.

Se afirma, junto con Arroyo (1979), que la descentralización administrativa, si asumida conscientemente, constituye un importante espacio que la escuela debe asumir en la definición de políticas pedagógicas representativas de los ideales de la comunidad escolar allí involucrada, mostrando que la institución educativa puede ser democrática, a partir de su práctica administrativa. Es el momento de saber apoderarse de esos instrumentos impuestos por el capital, y, en una perspectiva gramsciana, transformarlos en armas de lucha disputando la dirección intelectual y moral de la sociedad.

Siguiendo esta línea de pensamiento, la escuela deja de ser una institución burocratizada, jerarquizada y desarticulada de los intereses sociales. En ella, todos los involucrados son ciudadanos, sujetos participantes de un proceso colectivo de hacer educación.

De esta forma, la descentralización administrativa caracterizada en la legislación representa, para la escuela, a través de la gestión democrática, una idea avanzada por constituirse en un espacio de participación, una oportunidad para que la comunidad escolar pueda construir una identidad para la institución educativa a través de una propuesta dirigida para la formación del ciudadano crítico, creativo y responsable, comprometido con la transformación social.

Por otra parte, este mismo espacio, alerta Pereira (2005), se constituye en un gran riesgo cuando las políticas públicas no se consideren en el conjunto de las determinaciones económicas y cuando la escuela adopte soluciones que se ajustan más a las determinaciones del mercado que al hecho de constituirse en un proyecto de construcción humana.

Este es el cuidado que la comunidad escolar debe tener presente, especialmente si pensamos que, históricamente, la educación ha sido un privilegio de las élites, y consecuentemente, un factor de exclusión de las mayorías, no sólo por el acceso a la escolaridad, sino, principalmente, por el acceso al saber, lo que enfatiza la necesidad de pensar la educación a través de un redefinición de democracia en el espacio escolar de modo a no perder de vista el modelo de Estado en que se insertan las políticas educacionales.

Democracia en el contexto neoliberal.

El debate sobre los planteos relativos al Estado neoliberal trae la atención para la conceptualización y los límites de la democracia dentro de este contexto. A pesar de las muchas discusiones y debates que se han realizado, el concepto de democracia ha sido banalizado, siendo utilizado por diferentes perspectivas y diferentes matices ideológicos, desde los más conservadores hasta los más radicales de izquierda. En otras palabras, no basta decir que democracia o que un Estado democrático es aquel que responde a la voluntad del pueblo. Hay que percibir cómo se escucha esa voluntad popular, cómo se la organiza y cómo se la pone en práctica.

El análisis del Estado democrático parte de la elucidación de sus fines o valores, pasando de un entendimiento formal para un entendimiento sustancial que se refiere al contenido de la democracia. Los dos entendimientos de democracia, formal o sustancial, se encuentran en perfecta fusión en la teoría Rousseauiana, en la cual el ideal igualitario que inspira la democracia se realiza en la formación de la voluntad general.

Una democracia perfecta debería ser al mismo tiempo formal y sustancial, lo que no ocurre en el capitalismo. Se puede decir que lo que sucede es la formación de instrumentos a través de los cuales la suma de las voluntades individuales produce una voluntad general o de la mayoría.

Realmente, ya vivenciada en el capitalismo, ha sido resultado de la formulación del “Modelo Democrático” de Schumpeter (1961), para quien la democracia es un mecanismo para elegir y autorizar gobiernos a través del voto. La función de los votantes no es la de resolver problemas políticos sino de elegir hombres que decidirán cuáles son los problemas políticos y cómo resolverlos. De acuerdo con esta lógica, el sistema electoral asume una función de gran importancia.

Para Schumpeter, la democracia se basa en el mercado económico fundado en la presuposición de la soberanía del consumidor y de la demanda con la finalidad de garantizar un aparato gubernamental capaz de estabilizar las demandas de la voluntad política por la estabilización de la voluntad general a través del aparato del Estado.

McPherson (1978), por otro lado, critica el modelo Schumpeteriano por ser pluralista y elitista, ya que parte de la presuposición de que la sociedad debe ajustarse a él (CHAUÍ, 1997). Así, ya que la sociedad es plural la función política principal cabe a las élites dirigentes. De esta forma, dos contradicciones en el modelo de Schumpeter son evidentes.

La primera trata de la presuposición de que las demandas de la sociedad son fijas o pueden ser fijadas (por el Estado) para mantener la “funcionalidad” del sistema en el cual el Estado es el que estabiliza la voluntad general, situación que estimula la apatía política. La segunda presuposición es la de la soberanía del consumidor. Así, es imposible, en una economía de oligopolios, en la cual el mercado es quien produce y controla las demandas, transformar la elección en libre, ya que al consumidor sólo le cabe elegir, cuando es posible, entre opciones propuestas por el mercado.

En este breve análisis sobre el modelo democrático Schumpeteriano se visualizan las contradicciones de un modelo que alude al gobierno del pueblo, pero donde el pueblo, ora en nombre de una funcionalidad del sistema, ora en nombre de la libertad de mercado, es puesto al margen de las decisiones importantes para la consustanciación de una verdadera democracia.

En contraposición a este modelo, Mcpherson propone la “Democracia participativa” y presenta precondiciones que serían las condiciones sociales de la democracia. De acuerdo con Chauí (1997. p. 139- 140), Macpherson apuesta en el “cambio de la consciencia popular, que en lugar de verse como consumidora, pasa a verse como

agente y ejecutor que disfruta de sus propias decisiones". Se trata del sentimiento de comunidad, de la reducción de la desigualdad social y económica, en la medida en que la desigualdad es el motor de la cohesión de orden capitalista y apuesta, principalmente, en el estímulo a procedimientos por los cuales se realicen las propuestas de una democracia participativa. Estos procedimientos serían: asociaciones de barrio y de vecindad, luchas por la mejora de la calidad de vida, por la libertad de expresión, por los derechos de las minorías, por la cogestión de las empresas por parte de los trabajadores. Enfatiza, también, el peso y el gravamen social que trae el crecimiento del capitalismo, a través de la consciencia de los prejuicios causados por la apatía política.

Liberales por definición ideológica, tanto Schumpeter, como Mcpherson constituyen dos líneas opuestas a la democracia social. La peculiaridad de estos dos modelos liberales de la democracia es el de tomarla estrictamente como un modelo político, formal, que reposa sobre conjeturas sociales de la democracia manifestada sólo en el proceso electoral y en su carácter representativo. Si tradicionalmente se comprende el pensamiento democrático como el respeto a la igualdad, a la soberanía popular, el cumplimiento de las exigencias constitucionales, el reconocimiento de la mayoría, y también los de la minoría y su libertad, en el capitalismo todo esto mencionado no sucede.

Las deliberaciones y las decisiones "democráticas" en el capitalismo, aunque se refieran a la colectividad, no las toma la colectividad sino una élite elegida para esa finalidad, lo que la democracia representativa hegemónica realiza como la única existente y en funcionamiento en el capitalismo (BOBBIO, 2000), lo que señala la difícil construcción de una democracia efectivamente participativa, directa, visto los muchos problemas derivados de los mecanismos contruidos para la perpetuación de una clase dirigente en el poder.

En este escenario la democracia propuesta por ley para la educación encontrará muchos obstáculos para su efectivación aunque la escuela es el *locus* privilegiado para la construcción e implantación de estas prácticas, para lo cual la propia escuela deberá comprenderse en el conjunto de los intereses del capital. Con este propósito es necesario considerar los espacios que el capitalismo concede a la sociedad y a las posibilidades de participación democrática, situación en el cual se evidencia el consejo Escolar como expresión de la gestión democrática.

Descentralización administrativa y prácticas de gestión participativa: el Consejo Escolar en análisis

Al afirmar que la revolución de la enseñanza debe empezar por su administración, Arroyo (1979) señala la necesidad de revisión de los presupuestos teóricos del taylorismo y su reemplazo por valores contemporáneos como flexibilidad, tolerancia con las diferencias, justicia y ciudadanía, ideas que señalan la importancia de analizar críticamente la administración de la escuela a partir de las condiciones actuales, lo que implica repensar los sujetos involucrados y sus roles, lo que deja claro que la administración de la educación debe pensarse en el conjunto de las determinaciones concretas más amplias de la sociedad.

Para que estos ideales se concreten se torna factor fundamental una efectiva integración entre la escuela y su respectiva comunidad, entendida como la totalidad de sujetos de la institución educativa y sus papeles: profesores, alumnos, padres y funcionarios. Construir una escuela dedicada a la ciudadanía, que no contemple este aspecto, es, por consiguiente, inocua (PEREIRA, 2005).

El consejo de la escuela se convierte en el forum pertinente para discusiones y deliberaciones, donde padres y alumnos, educadores y funcionarios son sujetos del destino administrativo-político-pedagógico de la unidad escolar, especialmente en las decisiones relacionadas con la construcción de la autonomía de la institución para la elaboración y ejecución de la política de la escuela, lo que se traduce en la propuesta pedagógica de la institución educativa.

Gohn (2001, p. 56-57) reafirma este colectivo que se pone en evidencia como un espacio de recalificación de la participación, lo que conduce a la profundización de la democracia,

[...] a la construcción de un nuevo paradigma; a las acciones colectivas basadas en la categoría de la ciudadanía; y a la construcción de nuevos espacios de participación, basados no en estructuras físicas sino en relaciones sociales nuevas que se ubican entre lo público y lo privado, originando lo público no estatal. La participación comunitaria y la participación popular ceden lugar a dos nuevas denominaciones: *participación ciudadana* y *participación social* (bastardilla de la autora) (...). Se trata de prácticas que rompen con una tradición de distanciamiento entre la esfera en la que se toman las decisiones y los lugares donde ocurre la participación de la población. El concepto de participación ciudadana está respaldado en la universalización de los derechos sociales, en la ampliación del concepto de ciudadanía y en una nueva comprensión sobre el papel y el carácter del Estado, remitiendo a la definición de las prioridades en las políticas públicas...

En la definición y comprensión de las políticas del Estado, los miembros del Consejo Escolar, aunque representativos de diferentes posiciones político-ideológicas deben discutir las políticas educacionales, y, en este espacio, cumplir la tarea necesaria y difícil que es decidir el destino de la escuela pública y la constante lucha de hacer ciudadanos y ciudadanas. Esto es posible si la comunidad, asumiendo la posición gramsciana de que el hombre puede influir en los hechos desde que los entienda, conozca sus propias posibilidades, utilice las ideas y su propia voluntad, perciba las principales líneas y principios del proyecto político-económico-social del capital y desarrolle por sí mismo la consciencia de clase y, a pesar de los obstáculos impuestos, a la concientización en las sociedades occidentales.

Por eso democracia, ciudadanía y participación no se realizan sin lucha, ni son simples actos institucionales. Por el contrario, se hacen a partir de la consciencia del lugar que la comunidad ocupa en la sociedad, lo que instiga a la comunidad escolar a participar, reflexionar y participar de las decisiones realizadas por la escuela.

En este caso, la descentralización impuesta por la legislación, ofrece importantes mecanismos para alcanzar una democracia realmente participativa, de modo que la comunidad pueda superar la condición histórica de mera presencia física en la institución educativa y desempeñe su papel de derecho, es decir, el de actuar de forma efectiva en la toma de decisiones en la búsqueda de una escuela comprometida en una propuesta de transformación de la sociedad y de construcción de la ciudadanía.

Considerando la efectivación de la gestión democrática en la escuela, ocasión de encuentro entre Estado, familias, alumnos y profesionales de la educación para definir lo se quiere y como realizar una educación para la ciudadanía, la institución educativa debe tener en el Consejo Escolar el órgano de gestión que dé oportunidad a la construcción, legitimación y la operacionalización de una identidad para la escuela que refleje los intereses sociales, impidiendo que la comunidad que está allí representada, se limite a roles de poca importancia, lo que impide la realización del propio Consejo Escolar y del proceso de democratización de la gestión.

Esto se afirma a partir de la práctica de la participación de la comunidad interna y externa en la gestión escolar que, en general, muy contradictoria con esos ideales, trasluce una apatía en las prácticas participativas en las que poco se favorece, por parte de la escuela, a la participación de la comunidad.

Lo común es la ausencia de la participación en las decisiones de carácter administrativo-pedagógicas, limitándose la comunidad a atender eventuales convocatorias para solucionar problemas individuales de alumnos, o problemas financieros de la escuela. Esto permite constatar, con SILVA (1996, PG.), que difícilmente llegan más allá del cumplir burocrático de la legislación.

Relativo a lo dicho anteriormente se pueden delinear algunas consideraciones. La primera y más evidente es, justamente, la de que la comunidad no posee cualquier base real de organización y acción, lo que fue constatado en las escuelas de la región estudiada. La función del Consejo Escolar aún no se presenta clara, ni siquiera para los miembros del propio consejo, lo que dificulta las acciones de decisión y ejecución de sus tareas. En las reuniones las preocupaciones con la escuela se refieren, en general, a los aspectos físicos o asistenciales. Los problemas reales de las instituciones, como la baja calidad de la enseñanza, la deficiencia en la evaluación, la descalificación de los profesores, la falta de integración de la comunidad etc., quedan excluidos.

En este cuadro es evidente que si el Consejo Escolar es una instancia decisoria representativa de la comunidad, el propio ingreso de la representación de la comunidad en el Consejo, elegida por sus pares, no garantiza la supremacía de la comunidad en las decisiones, ni la superación del clientelismo político, aún muy presente en la selección de los integrantes del Consejo Escolar, visto la ausencia de órganos representativos de los alumnos como Gremios Estudiantiles, así como la falta de organización de la comunidad interna y externa para elegir sus representantes, situación evidente en las escuelas investigadas, comprometiendo, de esta forma, la participación de los diferentes segmentos constitutivos del Consejo Escolar.

De esta forma se desfigura la propia democracia representativa, si se considera que la elección de los miembros del Consejo Escolar, aunque sea a través del sistema electoral, no hace del Consejo Escolar un órgano representativo de la comunidad escolar.

Un Consejo Escolar constituido democráticamente requiere una comunidad fuerte y organizada que sobreviva a los cambios de dirección de escuela y de políticas del gobierno. Para tal fin, se hace necesaria una política de mucha visibilidad, capaz de facilitar la implantación de la democratización de la gestión.

Con Bobbio (2000), se confirma que la democracia en una sociedad capitalista es mucho más una herramienta ideológica que una efectiva participación de decisiones

significativas, perdiendo, de esta forma, el Consejo Escolar su función de órgano máximo decisorio en la gestión de la escuela por no considerar la comunidad escolar como un todo. En este caso se reproduce una representación que Bordenave (1995) señala como “formar parte” sin “tomar parte”, lo que repercute en las acciones y en la comprensión de los consejeros en lo relativo a su verdadera función en la gestión de la escuela.

En las reuniones del Consejo Escolar queda evidente la idea de colectivo, lo que Macpherson caracteriza como “sentimiento de comunidad”, lo que no puede confundirse con el poder de la comunidad. En este proceso, los consejeros sólo aprueban algo que, de manera general, viene ya listo, lo que muestra que la participación de la comunidad funciona como un mero mecanismo formal. Desde este punto de vista, a través de declaraciones de profesores se constata que ellos creen que existen funciones exclusivas de los directores, lo que les permite omitirse de participar de la gestión escolar como un todo, lo que demuestra que la sectorización de funciones a través de la división entre lo administrativo y lo pedagógico es una cultura que todavía está muy enraizada en la escuela.

En la realidad estudiada, las escuelas justifican la poca participación de la comunidad por el desinterés de padres, alumnos, funcionarios y de los propios profesores, señalando que existe una falta de compromiso de la institución educativa en el sentido de preparar la comunidad para la participación consciente de las decisiones en la escuela. Al omitirse de esta función, los líderes escolares centralizan poder, factor que impide la participación.

Por otro lado, la propia escuela demuestra una estrecha concepción de comunidad, tanto de la comunidad interna, como externa. Acostumbrada a estar aislada y a prácticas taylorizadas de organización no busca en la comunidad una aliada para la construcción de una identidad educativa que responda a los deseos de la sociedad.

De esta forma, el discurso de la gestión democrática se pierde en la cultura de la centralización aún muy fuerte en nuestra tradición de gestión escolar, impidiendo la ocupación de los espacios legales para la efectivación del proyecto pedagógico, en el instante en que reducen las atribuciones de la comunidad a funciones burocráticas, práctica ya común en las instituciones escolares, sin que la democracia participativa se realice. Sobre esto, Chauí (1997, p. 189), afirma:

Si Bobbio cree en su afirmación de que la democracia es subversiva y difícil, debe concordar que las clases dominantes hagan lo posible y lo imposible para controlar y dismantelar los efectos de las prácticas democráticas.

Otro comentario pertinente se refiere a la propia concepción del término “participación”, generalmente entendido, en la realidad investigada, como disponibilidad de padres y alumnos para ayudar como voluntarios, en trabajos de limpieza, organización de fiestas, actividades para recoger fondos etc., aspecto éste que debe pensarse nuevamente a partir de la redefinición del papel que padres, alumnos y comunidad en general pueden desempeñar en la estructura escolar.

Superar esta visión fragmentada y distanciada de un proyecto educativo que responda por la formación ciudadana tiene como punto de partida la reflexión sobre el tipo de ciudadano, de sociedad y de país que quiere construir la escuela, partiendo de la consciencia crítica y reflexiva de sus educadores y educandos, lo que refrenda la idea de participación consciente. Pues en una escuela crítica, orientada para la formación de la ciudadanía, la participación es la propia expresión de la gestión democrática, por la cual supone alguien que actúa, es decir, un sujeto que juntamente con otros sujetos activos, organizados en grupo, realizan una acción. Esto engendra la idea de la relación entre sujetos que son o forman parte de un todo.

No debe olvidarse que la participación es el resultado de un largo proceso de construcción histórica. En el Brasil reciente, la idea de participación empezó a tener más visibilidad en el escenario nacional a partir de 1980 con la abertura política. En este momento surge un gran número de profesionales de educación preocupados en construir prácticas participativas en la escuela. De esta forma, el debate sobre participación de la comunidad en la escuela y de la escuela en la comunidad aparece, en sus aspectos fundamentales, asociado a las tratativas de democratización de la sociedad y de la escuela.

El debate persiste más entre los profesionales de la educación con poca inserción de la comunidad, lo que se considera como uno de los factores responsables por la ausencia de la participación y distancia con respecto a la escuela de la construcción de su autonomía, factor agravado debido a la dependencia de la Institución educativa con respecto a las determinaciones superiores. Se debe entender que la escuela funciona en el contexto de un sistema público y que debe estar en conformidad con una infinidad de determinaciones legales, teniendo que prestar cuentas de su trabajo a los órganos del sistema de donde provienen los recursos materiales y humanos que el Estado tiene el encargo de suplir, poner en jaque los espacios de autonomía y democracia concedidos por la Constitución de 1988, debido a la parafernalia de una

legislación centralizadora, asociada a una mentalidad autoritaria todavía muy presente en la organización escolar.

Se cuestiona, con esto, la descentralización y se orienta a la discusión sobre el aspecto de la desconcentración que, conforme Cassassus (1995) representa la perspectiva o política que tiene como finalidad transferir el espacio de decisión del nivel central para las unidades ejecutoras. Se trata de una transferencia de autoridad para niveles inferiores en una misma organización.

Mientras la descentralización conlleva la reconfiguración espacial del uso y del control del poder, la desconcentración implica considerar la estructura en que se toman las decisiones, manteniendo, por lo tanto, la subordinación entre centro y periferia en los sistemas.

De acuerdo con estas referencias, las relaciones de la escuela con los órganos superiores de administración educacional se han realizado mucho menos como apoyo efectivo a las escuelas de modo que éstas puedan mejorar su trabajo y mucho más como control burocrático que consume gran parte del tiempo y de las energías del personal escolar y, en general, tienden a crear obstáculos a las prácticas participativas y democráticas. Con esto, se configura una descentralización controlada y adecuada a los intereses del Estado, donde se inserta el Consejo Escolar.

En este proceso, dirigido a la democratización de la gestión, se observan, por lo tanto, avances y discontinuidades, lo que muestra un clima dirigido hacia la construcción de trabajo en equipo, comprendido como un rescate del espacio de autonomía de la escuela por la comunidad escolar, y también como una aceptación pasiva de prácticas aisladas y centralizadas alejadas de la idea de lo colectivo, evidenciando que la democracia en el capitalismo, como indica Bobbio (2000) lleva a los ciudadanos a una despolitización o a una visión ingenua de quien tiene voz y vez en la elección de los caminos que la sociedad debe tomar.

Transformar esta realidad trae consigo una participación efectiva de la comunidad escolar en un vasto proceso de discusión que amplía el acceso a la información y, así, posibilita la organización de la comunidad, de tal forma que ella no permite ser dominada ni manipulada, lo que exige cambios en la conciencia popular, que empieza a verse, no como consumidora, y sí como agente y ejecutora que disfruta de sus propias decisiones. Se trata no sólo del "sentimiento de comunidad", como lo afirma Macpherson, sino también del sentimiento de poder pertenecer a la comunidad, lo que

conforme Bordenave (1995) sobreentiende dimensiones como formar parte, tomar parte, sentirse parte y tener parte en una determinada actividad.

Apoderarse del espacio de autonomía, en este contexto, requiere la superación de la relación meramente burocrática e inmediateista entre la escuela y la sociedad para llegar al concepto de comunidad como grupo de personas que se reúne en la Institución educativa, que poseen intereses comunes. Requiere la participación consciente y efectiva como elemento de construcción de la ciudadanía partiendo de una postura política sobre lo que representa la democracia que, como dice Bobbio (2000), es el gobierno del conjunto de los ciudadanos en contraposición con el gobierno de pocos a quien cabe, en última instancia, el derecho de tomar decisiones colectivas.

En este proceso, los profesionales de educación y la comunidad allí incluida, tienen como punto de partida una evaluación de lo que existe y de lo que se pretende, para lo que deben cuestionar a la sociedad donde estamos insertos, partiendo de las políticas actuales, delineadas por el Estado neoliberal que, consonante con la descentralización, tiene como meta, transferir la responsabilidad de la educación a los Estados, Municipios e Instituciones, así como poner sobre la comunidad un mayor compromiso para con el proceso educacional, cumpliendo la política del Estado mínimo.

Sin esta conciencia, se pierde el espacio legalmente instituido, aunque limitado, y se reproduce la sociedad desigual y excluyente a partir de la escuela, evidenciando que, en el neoliberalismo, como afirma Bordenave (1995, p. 30), "la participación concedida es una modalidad que forma parte de una estrategia de una mayor dominación, concediendo y manteniendo una participación limitada de los grupos, creando una ilusión de participación".

Éste es el punto en que se deberá apoyar el Consejo Escolar, como órgano máximo representativo de la comunidad escolar en sus decisiones, basado en el modelo de Estado y el papel de la escuela en este contexto. El punto de referencia debe ser la conciencia de la necesidad de la formación de ciudadanos para actuar en sociedades complejas como las que hoy se estructuran frente al mundo globalizado, y de extrema complejidad tecnológica, cuyas exigencias de conocimiento y de comprensión de la realidad requieren la inmediata superación de una escuela pobre de conocimientos, alejada de una lectura crítica del mundo, que reproduce las desigualdades sociales y no está preparada para enfrentar los desafíos que la realidad social, política, económica y cultural le imponen a la sociedad.

Consideraciones finales

La escuela no puede perder de vista que la descentralización que el capitalismo propone implica en transferencia de responsabilidad a nivel individual en las sociedades como las latinoamericanas, que, por las características de sus procesos histórico-sociales, han acumulado amplios sectores marginalizados del proceso educacional resultante de los procesos de desarrollo económico. En este caso, “la descentralización neoliberal tiene como base una filosofía individualista y es importante diferenciarla de las propuestas de democratización del sistema sustentadas por los sectores democráticos y progresistas” (BIANCHETTI, 1999. pg.104).

Tomando como parámetro estas ideas, se observan grandes limitaciones en lo referente al proceso democrático en los estudios relacionados con el Consejo Escolar, y situaciones muy difusas sobre la fundamentación que debe orientar las decisiones, mostrando, por un lado, un clima dirigido para la construcción de un trabajo en equipo, y por otro, la aceptación de prácticas aisladas, alejadas de la idea de colectivo.

Respuestas como: participación comprendida como “flexibilidad” y ésta entendida como alternativa de personas en el cargo de la dirección; “apertura para el diálogo” entendida como un acercamiento de las relaciones interpersonales; “participación del alumno a través del voto”; “participación de los profesores en las decisiones de carácter pedagógico”; mayor “integración entre director y profesores” demuestran una visión liberal de democracia que, asociada a un desconocimiento de las políticas educacionales y de sus fundamentos se revierten en prácticas fragmentadas y de reproducción.

De esta forma, se demuestran actitudes sin compromisos con procesos participativos también por parte de los profesores que, alienándose de ese proceso, manifiestan diferentes niveles de entendimiento de las nuevas políticas y su relación con el contexto social y político más amplio, comprometiendo, de esta forma, una visión clara del papel de la escuela en la sociedad actual.

Estos hechos, posiblemente, expliquen la ausencia de lo colectivo escolar, tanto para la organización de un proyecto pedagógico que responda a la función social de la escuela, como la formación de un colectivo consciente y preparado para asumir la importante función exigida para el Consejo Escolar en su papel de órgano decisorio deliberativo y fiscalizador en la gestión de la escuela en sus aspectos político-administrativo- pedagógicos.

La importancia de la conscientización y la contextualización de las políticas educacionales capitalistas posibilitaría constituir el Consejo Escolar como organización

de un grupo heterogéneo que es independiente de las posiciones de sus integrantes en la jerarquía de la institución educativa y que puede comprenderse como un lugar de luchas, tensiones y conflictos, lo que señala que el espacio democrático no se construye en el consenso. En este caso, como dice Snyders (1981, pg.107), “la lucha por la escuela nunca puede estar separada de las luchas sociales en su conjunto, de la lucha de clases en la sociedad total, de la lucha contra la división en clases”. Esta relación dialéctica existente, a partir de la visión de totalidad de las relaciones sociales, no puede olvidarse en un estudio que busque, verdaderamente, la transformación de la escuela.

No existe una fórmula mágica para democratizar la escuela. Lo que sí es necesario es invertir en la preocupación y en una consecuente dosis de transgresión del orden existente para cambiar, no porque es permitido, sino porque es necesario e imprescindible. Sin esto la democracia es sólo una abstracción más, en la cual se consagra el consenso forzado y, así, se estimula el juego perverso de la pseudoparticipación, cuya acción se realiza por medio de quien sabe sobre quien no sabe, lo que nos remite a la propia limitación de la democratización de la gestión.

En oposición al modelo neoliberal, el Consejo Escolar puede constituirse como un espacio de aprendizaje, lo que fortalece el carácter plural de su constitución y lo ayuda a afirmarse como un órgano capaz de contribuir para calificar la participación y la descentralización del poder. Así, si organizado y constituido políticamente como representativo de los ideales de una comunidad consciente de la función social de la escuela, debe superar las fronteras de la institución educativa, abriendo canales de participación en la administración de la escuela, no permitiéndose ejercer sólo la función ejecutiva.

Referências

ARROYO, M.G. Administração da educação. Poder e participação. *Revista Educação e Sociedade*. n. 2, jan. São Paulo: UNICAMP, p. 37, 1979.

BIANCHETTI, R.G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. São Paulo: Editora Cortez, 1999.

BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2000

BORDENAVE, J.E.D. *O que é participação?* Col. Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1995.

BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm> - Acesso em 18 de setembro de 2009.

BRASIL Constituição Federativa do Brasil. 1988. Disponível em:

[≤www.planalto.gov.br/.../constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/.../constituicao/constituicao.htm)> – Acesso em: 18/08/2009.

CARNOY, M. *Educação, economia e Estado: base e superestrutura, relações e mediações*. 3ª ed. N. 13. São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1987.

CASASSUS, J. *Tarefas da educação*. Campinas/São Paulo: Ed. Autores Associados, 1995.

CHAUÍ, M. *Cultura e democracia*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.

DOWBOR, L. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. In: FREITAS, M. C. (Org.) *A reivindicação do futuro*. São Paulo: Cortez, USF, 1996.

GOHN, M.G. *Conselhos gestores e participação sócio política*. São Paulo: Cortez. (Coleção questões da nossa época, v.84), 2001.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Trad. Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

MARX, K. ENGELS, F. *A ideologia alemã*. vol. 1, São Paulo: Difel, 2000.

_____. *O manifesto comunista*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

PEREIRA, S.M. Estado neoliberal e políticas educacionais no Brasil: refletindo sobre a descentralização administrativa e o papel da comunidade na gestão escolar. in ALONSO, C. (organizadora) *Reflexões sobre políticas educativas*. Santa Maria/RS: Editora Palotti, p. 141-153, 2005.

SANTOS, M.. Aceleração contemporânea: *tempo-mundo e espaço-mundo*. In DOWBOR, L., IANNI, O e REZENDE, P.E.A. (org.) *Desafios da globalização*. Petrópolis/RJ: Vozes. p.191-198, 2001.

SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, J.M. *A Autonomia da Escola Pública: A re- humanização da escola*. Campinas/ SP: Ed. Papirus,1996.

SNYDERS, G. *Escola Classe e Luta de Classe*. Rio de Janeiro: Moraes Editores, 1981.

Recebido em: 08/03/2011

Aceito para publicação em: 30/05/2011