

# Experiencias recientes de gestión en la escuela básica en Brasil

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXX, núm. 4, pp. 119-133

**Manuel Sánchez Cerón**

Universidad Pedagógica Nacional  
Unidad 211, Puebla

## I. ANTECEDENTES REGIONALES

Las políticas educativas recientes en el contexto de la crisis, tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en distintos grados de desarrollo, ubican la educación en el centro de sus preocupaciones en función de, por lo menos, dos factores: por un lado, el agotamiento del modelo de desarrollo económico basado en el bajo costo de la mano de obra y la abundancia de materia prima cuyo planteamiento apunta a la necesidad de reorientar la prioridad de los componentes de infraestructura para dirigirlos hacia la competitividad; por el otro, las transformaciones de la sociedad y de los sistemas de enseñanza motivados por el avance de la tercera revolución tecnológica y el impacto de la información, así como las nuevas formas de organización en el trabajo.

En este contexto, la educación ahora se entiende no sólo como una exigencia para construir una nueva ciudadanía, sino también como una necesidad de los países para promover y mejorar el desempeño social en una sociedad en crisis que exige desarrollar otros elementos indispensables para el nuevo orden y la competencia internacional.<sup>1</sup>

En los años sesenta y setenta e incluso en algunos países como México hasta principios de los años ochenta, los esfuerzos de los sistemas educativos tuvieron como eje la preocupación por el problema de la demanda que permeó sustancialmente las políticas educativas hasta la década de los setenta. En esos años este problema se planteó asociado a las bajas

<sup>1</sup> Véase en este sentido los planteamientos del documento de la CEPAL-UNESCO, 1992.

tasas de escolarización provocadas por la falta de espacios educativos en las zonas más apartadas de los países de la región. Asimismo, en esta época también estaba presente la idea de que la escuela podía garantizar mejores niveles de vida.

Estos esfuerzos por ampliar la cobertura educativa de los países de América Latina fueron apoyados por los organismos de financiamiento internacional, en particular el Banco Mundial (BM); esfuerzos que evidentemente fueron muy significativos para los países latinoamericanos. En el caso de México, por ejemplo, se creó el "Plan de Once Años para la Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria 1959-1970",<sup>2</sup> orientado hacia la educación urbana y descuidando la educación rural. Este plan respondió esencialmente al proceso de desarrollo urbano y de industrialización del país, lo cual permitió dar continuidad al proyecto de "Unidad Nacional"; así, durante el periodo 1940-1959 los objetivos fueron que la educación contribuyera a la consolidación de la unidad nacional y a la reducción del analfabetismo; sin embargo, este proyecto era, de alguna manera, producto de la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial.<sup>3</sup>

No obstante, a pesar de todo este esfuerzo expresado en términos cuantitativos, la instrucción recibida en las instituciones estuvo lejos de corresponder al esfuerzo, a la inversión destinada a la expansión y al acceso a la

---

<sup>2</sup> El origen de este plan partió de un diagnóstico de los problemas de la educación primaria en el país realizada por una comisión intersecretarial cuyos objetivos fueron: establecer plazas suficientes para que todos los niños en edad escolar (6 a 11 años) pudieran acceder a la educación primaria; elevar su eficiencia terminal y promover la reforma de la educación primaria, secundaria y normal e incrementar sustantivamente el presupuesto a la educación. En este sentido, el presupuesto federal para la educación se incrementó de un 15% en 1958 a un 28% en 1970. El "Plan de Once Años" despertó una gran expectativa en el sentido de favorecer la movilidad social a partir de la educación. Sin embargo, el movimiento estudiantil de 1968, entre otros factores, mostró la falta de oportunidades de trabajo y de acceso a la educación superior (véase Álvarez, 1993: 2-12).

<sup>3</sup> En el caso de México, por ejemplo, debe señalarse que la expansión de la escuela primaria fue progresiva, concéntrica y selectiva. El crecimiento estuvo basado en una estrategia que partía de los centros urbanos desplazándose en forma paulatina hacia el campo; atendiendo progresivamente a las demandas de los sectores medios, posteriormente a los sectores populares urbanos y por último a los campesinos. Este crecimiento concéntrico pasó por tres etapas: en la primera (1959-1970) se atendió a poblaciones mayores de 1 000 habitantes; en la segunda (1970-1976) se inició la atención a zonas apartadas y dispersas mediante organismos administrativos que operaron al margen de la burocracia y en la tercera (1977-1980) se atendió el rezago a través del programa de primaria para todos los niños (véase Latapi y Muñoz Izquierdo, 1974; Rodríguez, 1986).

educación.<sup>4</sup> En este sentido, este proyecto estuvo sometido a diversos factores que lo limitaron: las determinaciones del modelo de desarrollo basado en la mano de obra descalificada y barata, la abundancia de materias primas y el ingreso masivo de capitales externos, la extremada contradicción de intereses corporativos dentro del aparato de Estado —hecho que involucró a las empresas paraestatales y de servicios en la construcción de espacios escolares— y la clase política, así como los costos de la expansión cuantitativa de los sistemas educativos de los gobiernos nacionales que tuvieron, en general, a los sectores asociados a la escuela pública como clientes cautivos (Namo de Mello, 1992).

En efecto, en el caso de México, por ejemplo, el crecimiento cuantitativo de la matrícula en primaria y en particular en secundaria —que no era obligatoria hasta 1993— no fue acompañado de adecuadas políticas de formación de recursos humanos, sobre todo de profesores que respondieran, en términos eficientes, a esta creciente demanda. La formación de maestros de primaria, por ejemplo, fue encargada a las instituciones particulares que no siempre respondieron a criterios congruentes con las necesidades de desarrollo de la educación. En estos años, considerables sectores de la población de origen campesino y obrero veían en la profesión de maestro la más segura oportunidad de empleo.

## II. POLÍTICA EDUCATIVA DEL GOBIERNO MILITAR (1964-1985)

Una referencia necesaria para entender, de manera general, las políticas educativas del gobierno militar en Brasil<sup>5</sup> es establecer una periodización. Ésta se puede plantear en dos etapas: la primera corresponde a la adopción de una forma racional tecnocrática que permite la formulación de una propuesta edu-

---

<sup>4</sup> En este sentido, en 1980, en México se clausuró oficialmente la época de la expansión educativa; la escuela primaria estaba en capacidad de atender a todos los niños que la demandaran. Después de varios periodos de reformas y ajustes se había creado la base de un sistema educativo que formara recursos humanos para el crecimiento industrial, consolidando un modelo pedagógico homogéneo que organizaba racionalmente la práctica escolar desarrollando una estructura burocrática que administraba todo el sistema. Sin embargo, los altos índices de reprobación, bajo aprovechamiento y deserción masiva pasaron a ser los saldos del periodo de la expansión y por lo tanto los retos fundamentales de los años ochenta (véase Rodríguez, *op. cit.*).

<sup>5</sup> Brasil es uno de los países más grandes de la región. Ocupa casi la mitad del territorio de América de Sur con más de 8 500 000 km<sup>2</sup>. Es un país de altura baja, dividido en tres regiones naturales: la gigantesca cuenca del Amazonas que ocupa más de un tercio del territorio de país; el altiplano que desciende de oeste a este y dos macizos montañosos que colindan con las Guyanas.

cativa cuyo planteamiento es que la cuestión social y política se reducía fundamentalmente a cuestiones técnicas y de gestión estatal. Esta política correspondió al apogeo del régimen militar (1964-1974) cuando se formularon reformas educativas que respondían a la propuesta tecnocrática. El segundo periodo se caracterizó por un cambio en la lógica de la producción de la política educativa en la que el Estado adoptó una propuesta de carácter consensual, participativo y redistributivo, que buscaba su legitimación mediante un discurso apoyado en los pobres. Esta etapa se desarrolló de 1975 a 1985 y coincidió con el periodo de crisis económica y de legitimidad del gobierno militar.

El primer periodo se caracterizó por una represión brutal, con un severo control político e ideológico en la educación, eliminando en todos los ámbitos sociales el ejercicio de la crítica. En este contexto, particularmente entre 1968 y 1971, el régimen militar formuló reformas educativas cuya lógica se ubicaba en la exclusión a través de un discurso que valorizaba la educación en términos de democratizar su acceso y de propiciar igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo. Es decir, el régimen político definía las reformas como proyectos de equidad social. Es evidente, desde el punto de vista teórico, que la política educativa de estos años apuntó hacia la teoría del capital humano, la cual busca establecer una relación directa entre la educación y la producción capitalista.

El segundo periodo se inició con el ascenso de Ernesto Geisel al poder (1974-1979) y se extendió hasta el término del gobierno de João Baptista Figueiredo (1979-1985); éste fue un largo periodo de crisis económica y política que condujo a la declinación y agotamiento de la dictadura militar. Desde el punto de vista político, la crisis de este periodo aumentó la inestabilidad del bloque en el poder, lo cual favoreció el incremento de los conflictos entre los diferentes sectores militares que se expresaron en enfrentamientos y alianzas con sectores de la burguesía. Este proceso favoreció el cambio de las formas políticas y condujeron finalmente a formas más sutiles de dominación (Willington, 1995).

En este sentido, una caracterización global de los resultados de la política económica del régimen militar se puede resumir de la siguiente manera: el primer periodo del autoritarismo no fue una etapa de endeudamiento externo pesado; más bien fue un proyecto de carácter austero, conservador y de modernización estatal, que desarrolló una reforma fiscal interna, consecuentemente con estas premisas que apenas mantuvieron los privilegios de los segmentos de las élites dominantes (Tavares, 1994). El segundo: el agotamiento del régimen militar y su transición democrática en 1985 intentó cambiar las reglas del juego. Se inició con una negociación política muy compleja para dar una salida pacífica a la dictadura militar, comenzando así el llamado periodo de la concesión democrática y el retiro de las fuerzas armadas del poder.

En este periodo de autoritarismo en Brasil la formación de recursos humanos para la educación afectó directamente a los planteles escolares. En el caso de este país hubo un protagonista muy importante en la formación de los profesores: las instituciones privadas de nivel medio y superior. El Estado brasileño, durante el periodo de la expansión cuantitativa de la educación, delegó casi sin ningún control la formación de maestros y profesionales de la educación a las escuelas privadas, por un lado, e invirtió en el crecimiento cuantitativo del sistema de enseñanza básica de manera tal que todos los profesores y profesionales vinculados a la educación podían ser absorbidos por el creciente mercado de trabajo en las escuelas, por el otro.

Asimismo, este proceso favoreció el desarrollo de una concepción fragmentada sobre la función de la escuela y de las acciones pedagógicas, particularmente en el ámbito de la gestión en la escuela, lo cual generó demandas diversificadas de profesionales y especialistas en educación en áreas como la salud, la administración, la orientación educativa, la psicología, etc. Esta diversidad de especialistas fue absorbida por el sistema educativo público favoreciendo la expansión de la enseñanza básica hasta los años ochenta, alimentada por la educación superior privada; ésta formaba profesionales, quienes consideraban que la escuela era la más segura oportunidad de empleo.

Sin embargo, este crecimiento de profesionales de la educación no fue acompañado de una búsqueda de integración del trabajo pedagógico y de nuevas formas de organización de la educación que neutralizara a los profesionales segmentados de la enseñanza y que respondiera al desafío de generar procesos de integración para favorecer la educación pública en general y particularmente las escuelas de los sectores populares.

En Brasil, en la medida en que crecía el número de profesionales de apoyo a la educación, formados en escuelas privadas, se introducían también en diversas áreas del currículo cursos cortos de adiestramiento de profesores que tendían a desvalorizar la formación de profesionales encargados de la enseñanza; situación que generó escasa preparación para formar a los profesionales de la educación.<sup>6</sup>

Por otro lado, el poco control de las instituciones que formaron a los especialistas y a los profesionales de apoyo a la educación favoreció, entre otros factores, la deficiencia de su formación. En resumen, el crecimiento de la matrícula de la educación en Brasil no fue acompañada por la formación de profesionales de la educación que respondiera a esta demanda, lo cual promovió, entre otras razones, los altos índices de repetición, rezago y deserción en la educación básica brasileña.

---

<sup>6</sup> Esta parte retoma los planteamientos centrales sobre el tema que analiza Namó de Mello (1992).

### III. LA GESTIÓN ESCOLAR EN BRASIL

En los años ochenta, Brasil atravesó por un proceso de institucionalización democrática y de ampliación de los canales de participación de la sociedad civil. El aparato estatal brasileño, históricamente centralizado, autoritario y clientelista, tendió a configurar una nueva visión para solucionar los problemas de la calidad de la enseñanza básica. En este sentido, uno de los cambios más importantes que se está desarrollando en esta dirección es el reconocimiento de la fragilidad del aparato administrativo del sistema educativo y se están buscando nuevos patrones de gestión que favorezcan una participación más efectiva de los usuarios en la planificación y control de los servicios educativos.

A principios de 1991 el gobierno del estado de Minas Gerais,<sup>7</sup> uno de los estados más grandes e importantes tanto en lo político como en lo económico, busca romper con el patrón de gestión altamente centralizado y clientelista, poniendo en marcha una nueva forma de administrar la gestión educativa. Parte de la tesis de que la educación puede mejorar a partir de quienes la dirigen y administran. La filosofía que inspira este proyecto denominado Selección Competitiva de Directores de Escuela (SECOM) está íntimamente relacionada con la reflexión sobre las nuevas formas de gestión de las políticas públicas inspiradas en las propuestas de los organismos internacionales, lo cual explica que su discurso se remita al cuestionamiento del papel que el Estado ha desempeñado en la educación. Debate que evidentemente está inserto en la discusión sobre la crisis del Estado de bienestar.

SECOM es una innovación que busca el fortalecimiento de la unidad escolar en términos de la apertura de un espacio mayor de participación de la comunidad escolar para que ésta desarrolle opciones a partir de sus propios dirigentes y, fundamentalmente, de sus propuestas de trabajo.<sup>8</sup>

El contexto de esta innovación tiene como sustento la crítica a la práctica tradicional, sobre todo en los estados más atrasados del país, de seleccionar a los directivos de las escuelas por medio de indicadores políticos sin la consulta y la participación de la comunidad. La historia reciente de las políticas educativas en Brasil y las transformaciones actuales constituyen, en parte, una continuidad de las reformas de mediados de los años ochenta

---

<sup>7</sup> Minas Gerais está ubicado al este de Brasil, cuya capital es Belo Horizonte. Tiene una extensión de más de 581 mil km<sup>2</sup>. Es uno de los estados más ricos e importantes de este país.

<sup>8</sup> Esta propuesta parte de tres elementos: institucionales, técnicos y políticos. Institucionales porque considera la participación de la comunidad como elemento central para el fortalecimiento de la escuela, así como su responsabilidad en la calidad de los servicios educativos con la colaboración de sus actores; técnicos en la medida en que considera a los directores de las escuelas en función de conocimientos, competencia profesional y capacidad de liderazgo, con la idea de mejorar la calidad de la escuela, y políticos porque busca revertir la práctica tradicional de nombramiento de directores a partir de factores políticos.

cuando se inicia la declinación de la dictadura militar frente a una ruptura a finales de los años noventa. Ruptura que, por otro lado, ha sido común en Brasil después de la dictadura militar (1964-1985) que promovió inestabilidad en el proceso político del país.

A principios de los ochenta, las orientaciones de la política educativa se enmarcaban ya —como lo plantean los organismos internacionales— en términos de la participación y democratización de los sistemas educativos. Al inicio de los noventa se empiezan a consolidar aquellas propuestas que buscan aumentar la responsabilidad de las instituciones educativas en la toma de decisiones, por un lado, y la preocupación por elevar la calidad de la educación, por otro, cuestión que está presente en el discurso educativo actual. En este sentido, la inquietud por incrementar la responsabilidad de las escuelas ante sus usuarios ha permitido imprimir a las tendencias educativas un amplio contenido de democratización en el marco de las relaciones internas de la escuela. Asimismo, la búsqueda de la eficiencia y de la productividad muestran, como contrapartida, el saldo del periodo desarrollista: la baja calidad, la repitencia y la deserción; obstáculos que según las propuestas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) impiden garantizar la búsqueda de la equidad.

Las propuestas de SECOM inspiradas por los organismos internacionales se sustentan en dos ejes: uno de carácter institucional y otro pedagógico. El primero comprende, entre otros elementos, la autonomía financiera y administrativa de la escuela, el fortalecimiento de los consejos escolares (constituidos por padres, profesores, funcionarios de la escuela y estudiantes), la modernización de la gestión educativa y la capacitación del personal que oriente la gestión de la escuela. El eje pedagógico se sustenta en la creación de un sistema estatal de evaluación externa de los aprendizajes de los alumnos que sea la base para las acciones de compensación educativa, la evaluación del currículo mediante los resultados de una evaluación externa, la revisión de la carrera del magisterio, la realización de un amplio programa de descentralización y un eje muy importante, acorde con la propuesta de la CEPAL: la creación de sistemas de cooperación permanente con universidades, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras instituciones de formación de profesionales.

El desarrollo de esta propuesta de innovación en Brasil se puede entender en el marco de su origen y condiciones contextuales que favorecieron su puesta en marcha en este estado. El proyecto se originó a partir de una alianza entre los poderes legislativo y ejecutivo.<sup>9</sup> Al inicio de los ochenta Brasil vivía

---

<sup>9</sup> Alianza que, en general, es poco común en Brasil, particularmente cuando se trata de medidas educativas importantes que no tiendan a privilegiar a grupos políticos locales importantes. En este sentido, es necesario recordar que los sindicatos de profesores en Brasil tienen una actuación partidista y electoral muy fuerte; promueven movilizaciones y huelgas en los periodos electorales y eligen a miembros de sus sindicatos para los parlamentos a nivel federal y estatal (véase, Namó de Mello y Neubauer da Silva, 1994).

un periodo en el que la transición hacia la democracia afectaba a innumerables decisiones relativas a la educación; entre ellas, la elección de directores de escuelas de educación básica. Sobre todo porque el nombramiento de directores en esta época se realizaba fundamentalmente con criterios políticos<sup>10</sup> más que académicos.<sup>11</sup>

La particularidad de SECOM<sup>12</sup> radica en que se originó en el parlamento estatal durante la elaboración de una nueva constitución para el estado de Minas Gerais en 1988 (Namo de Mello, 1992), lo cual es un indicador de que este proyecto es fundamentalmente producto de una alianza entre el poder legislativo y el ejecutivo, que facilitó en gran medida su sustentación política al interior del aparato institucional.<sup>13</sup>

Las alianzas con la comunidad, con los padres de familia y el fortalecimiento de los consejos escolares, son los elementos con los cuales se pretende romper con las formas tradicionales de control escolar, puesto que estas propuestas parten de la reflexión que se han venido haciendo sobre las nuevas formas de gestión en las políticas públicas; discusión en la que se inserta la crítica al Estado de bienestar.

En el caso de la educación básica, la participación social adquiere matices comprometidos con las políticas públicas. En este sentido, es importante tener en cuenta que los elementos económicos, políticos y sociales de los distintos países en la región pueden actuar en favor de la tendencia de participación en los espacios estatales de la educación pública. Asimismo, no es suficiente permitir o favorecer formalmente la participación de la comunidad

---

<sup>10</sup> Sin embargo, en los ochenta, en algunos estados importantes como São Paulo, adoptaron formas de concursos con exámenes y títulos para seleccionar a los directores.

<sup>11</sup> Existen distintos modelos para la elección de directores de escuela; en términos generales se pueden señalar los siguientes: los directores elegidos con criterios políticos, las elecciones por medio de concursos académicos y la elección de directivos por criterios democráticos (véase Paro, 1996).

<sup>12</sup> La propuesta de innovación de SECOM parte del reconocimiento de que las alianzas y las formas de cooperación no constituyen una práctica consolidada en el sistema educativo brasileño. La ausencia de esta tradición, por un lado, y las tendencias recientes del discurso educativo internacional sobre los problemas que enfrenta la educación en general, por el otro, fueron los ejes que orientaron el diseño de esta propuesta.

<sup>13</sup> Este proyecto de nombramiento de directores por medio de SECOM implicó un diseño complejo que se integró en tres etapas; cada una con diferentes fases que exigieron medidas de carácter legal, técnico, político y administrativo: la primera constó de pruebas para evaluar títulos, conocimientos, así como capacidad administrativa; la segunda consistió en la verificación, por parte de la comunidad escolar, de la actitud de liderazgo; y finalmente la tercera se desarrolló a través de la capacitación de los candidatos a directores según los principios de fortalecimiento y autonomía de la escuela (Namo de Melo, 1992).

en la administración de una escuela, sino que es necesario que existan condiciones económicas, sociales y políticas que la propicien. En esta perspectiva, los actores involucrados en la participación educativa desde otra experiencia particular en el estado de Santa Catarina,<sup>14</sup> también en Brasil, por ejemplo, tiene el siguiente significado:

- a) Para la comunidad, participar en la gestión escolar significa enterarse de los asuntos educativos y opinar sobre ellos; muchas veces no se encuentra preparada para ello, lo cual, por otra parte, promueve un aprendizaje político y organizativo que implica concebir la escuela no sólo como un mero organismo gubernamental sino como un órgano público que debe ser controlado y dirigido por sus usuarios.
- b) Para los directivos, la apertura de la escuela a la comunidad significa fundamentalmente enfrentar innumerables expectativas con proyectos políticos diferenciados.
- c) Para los estudiantes, la participación exige el compromiso con un proyecto educativo en el que no solamente son actores con principios, sino que sus acciones favorecen una visión menos fragmentaria de la escuela.
- d) Para los profesores, la participación implica el desarrollo de conflictos entre lo interno y lo externo desde la perspectiva de que lo más importante es la relación participativa con otros actores que estuvieron fuera de la escuela pública (José Cardoso, 1995).

Por otro lado, este tipo de experiencias de participación en la educación tiene como contexto la redemocratización de este país, después de la dictadura militar. Este reordenamiento de la sociedad se expresa en la Constitución promulgada en 1988 y que, en el campo educativo, favoreció avances significativos, entre ellos la gestión democrática en la enseñanza pública expresada en el artículo 206. Esta disposición busca asegurar el carácter democrático de la enseñanza pública de manera que las instituciones puedan crear una cultura política y educativa de ejercicio de principios democráticos. En este sentido, los principios educativos definidos por la Constitución fueron profundizados y ampliados en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional aprobada en 1993 (*ibid.*).

La experiencia de la Asociación de Administradores Escolares de Santa Catarina (AAESC) muestra la preocupación de los directivos por la educación, pero particularmente por los aspectos administrativos que retoman las direc-

---

<sup>14</sup> Estado meridional de Brasil constituido por casi 95 mil km<sup>2</sup>, cuya capital es Florianópolis.

trices de la gestión escolar más en términos de costo-beneficio que en proyectos pedagógicos. El caso de Santa Catarina en Brasil indica, sin embargo, que esta propuesta tiene como eje un proyecto pedagógico en el que participan como promotores los directores de escuelas. El concepto que subyace en esta experiencia de gestión de carácter democrático no se ha desarrollado lo suficiente, aunque su proyecto es formar a los ciudadanos en el marco de la escuela, mediante una propuesta pedagógica de participación (*ibid.*).

Otras experiencias en este país muestran cómo, en diferentes estados, se han impulsado propuestas de participación en la gestión educativa, las cuales están permeadas por el discurso de la democratización. Las propuestas de administración colegiada tienen presente el significado esencialmente pedagógico que reside en la posibilidad de efectividad de la función social de la escuela pública. La administración colegiada, sin embargo, se puede entender no sólo como fenómeno educativo sino también como ejercicio de participación que, si bien favorece prácticas democráticas institucionales y promueve la reflexión y discusión de los problemas, también tiene efectos pedagógicos sobre los integrantes de la comunidad. Por otro lado, la administración colegiada recupera la escuela pública y se sustenta en la posibilidad de una práctica pedagógica progresista que permita contribuir a fortalecer su función. No obstante, los estudios sobre experiencias concretas muestran que estas prácticas apenas son un inicio que difícilmente puede constituirse en prácticas reales que favorezcan, por un lado, el mejoramiento de la calidad de la educación y, por otro, oriente la direccionalidad que el Estado, por medio de diversas estrategias, impone a estas propuestas de participación (Mello Prais, 1996).

En el caso de Brasil, la necesidad de insertarse en el nuevo orden económico y mundial, así como la nueva división internacional del trabajo, ha provocado algunos ajustes entre los que se encuentran la redefinición de las bases de financiamiento y actuación del Estado en las innovaciones de los sistemas educativos. El sistema de educación en el estado de Paraná,<sup>15</sup> en Brasil, por ejemplo, diseñó y ha puesto en marcha, desde 1962, una fundación educativa con carácter moral de derecho privado subordinado a la Secretaría de Educación (SE). Esta fundación tiene como objetivos, por un lado, promover una mayor autonomía de las escuelas respecto de la administración y aplicación de los recursos y, por otro, responsabilizarse de la administración y el manejo de los mismos.

La creación de esta fundación se orienta hacia la distribución de los recursos económicos de la SE para apoyar a los planteles escolares, responsabilizando a sus administradores educativos, es decir, a los directores. Por lo tanto, es

---

<sup>15</sup> Paraná es un estado ubicado al sureste de Brasil de poco más de 200 mil km<sup>2</sup>, cuya capital es Curitiba.

compromiso de los directores de escuelas públicas distribuir los recursos de la SE, y para ello se crearon las Asociaciones de Directores de Escuelas Estatales (ADEE), que son las responsables del uso de los recursos para sus escuelas. Las ADEE son entidades jurídicas de carácter privado sin fines lucrativos, formadas por los directores de escuelas públicas estatales de primaria, secundaria y preparatoria de zonas urbanas o rurales, cuya responsabilidad es la administración de los recursos para las instituciones educativas. Las ADEE se pueden constituir con un mínimo de seis y un máximo de 20 escuelas públicas, cuya organización exige mecanismos de participación que permitan la discusión y la aprobación del uso de los recursos de la SE de este estado de Brasil.<sup>16</sup>

Esta experiencia de participación de los directores en la búsqueda de mejorar la calidad de la educación en este estado brasileño atribuye mayor poder de decisión a los directores de escuela y puede contribuir a elevar los niveles de calidad. Sin embargo, no existen evaluaciones que muestren el manejo pedagógico de los procesos de enseñanza y aprendizaje porque esta experiencia tiende a centrarse en la administración de los recursos, y las primeras evaluaciones muestran significativas cargas de trabajo en la cuestión administrativa y económica, más que en la pedagógica (Machado *et al.*, 1995).

En este contexto de transición democrática se inician nuevas formas de gestión en la educación básica, las cuales se fundamentan en la idea de la creación de nuevos espacios para neutralizar y agotar las prácticas tradicio-

---

<sup>16</sup> Para organizar una Asociación de Directores de Escuelas Estatales (ADEE) en el estado de Paraná en Brasil es necesario cumplir con las siguientes disposiciones: a) realizar una reunión de directores de escuelas interesados en crear una ADEE para elegir una dirección provisional y redactar un acta de fundación; b) discusión y aprobación, en asamblea general, del estatuto básico elaborado por la Fundación Educativa de Paraná, cuya legalización se obtiene a través de su registro en una notaría —Registro Civil de personas morales— y de su alta en el registro federal de contribuyentes de la Secretaría de Hacienda. La dirección de la ADEE tiene un mandato de dos años en la administración y está conformada por un presidente, un secretario y un tesorero, cuyas principales funciones son organizar, planear, coordinar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las actividades de la Asociación. Otra instancia administrativa es el Consejo Fiscal, constituido por un mínimo de tres directores, elegidos para un mandato igual al de la dirección; su función es juzgar y vigilar el trabajo de la misma. La afiliación es gratuita y el desempeño de los cargos no es remunerado. La ADEE no distribuye utilidades o ventajas de cualquier índole, de su patrimonio o de sus rentas, a título de lucro o participación en sus resultados. La sede se ubica en la escuela, cuyo director es el presidente. Asimismo, la ADEE está capacitada para: a) captar recursos de fuentes públicas o privadas para impulsar programas y proyectos en las escuelas de sus integrantes; b) recibir, a título de donación, bienes y recursos para las escuelas; c) celebrar convenios, acuerdos o contratos con personas físicas o morales, de derecho público o privado, con el fin de brindar o recibir asistencia en beneficio de las escuelas (Machado *et al.*, 1995).

nales de gestión basadas en relaciones clientelares: práctica dominante en la educación brasileña.<sup>17</sup>

#### IV. REFLEXIONES FINALES

Estas propuestas de gestión se incrustan en una importante característica contextual: el retiro de las fuerzas armadas del poder, y en este sentido la emergencia de procesos de participación y democratización. Estas prácticas de gestión a través de procesos democráticos son, sin embargo, apenas una posibilidad de transformación de las prácticas dominantes en este país, en particular porque la sociedad brasileña tiene fuertes raíces autoritarias (Bambirra y dos Santos, 1991); porque posee una cultura de relativa participación social y, por tanto, es difícil conseguir que los individuos deleguen en otros y en sí mismos sus obligaciones en función de la participación colectiva. El caso de la escuela pública en este país y su relación con la comunidad no tiene la tradición de participación en función de coordinación de esfuerzos escolares. Hay informes<sup>18</sup> que muestran que las experiencias de gestión a través de procesos democráticos tienden a ser aisladas y aún no se han consolidado. Sin embargo, a pesar de esto, las experiencias recientes en el estado de Minas Gerais, por ejemplo, demuestran importantes avances en la participación social de la escuela.

Los intentos por cambiar estas prácticas de gestión en la educación básica en función de procesos democráticos se ubican en el contexto de todo un proceso de cambio educativo que está siendo promovido por los planteamientos del BM y la CEPAL, con la idea de favorecer la autonomía de las instituciones educativas. Sin embargo, los resultados de estas propuestas en los distintos países de la región han tomado direcciones diferentes pero se orientan hacia un planteamiento central: favorecer la calidad de la educación. En el caso de Brasil, esta búsqueda se desarrolla a partir de la idea de que los directores son quienes pueden promover la calidad de la educación a través del desarrollo de proyectos escolares que se apoyen en la participación de los profesores y de la comunidad en general.

Por otro lado, estas propuestas de democratización al interior de las escuelas implican enfrentarse a la redistribución del poder que siempre ha esta-

---

<sup>17</sup> A este respecto no es Minas Gerais el único estado en Brasil que busca romper estas formas de elegir directores de escuela; se están desarrollando otras experiencias con este mismo sustento en distintos estados de este país; particularmente en los estados del sudeste: Paraná, Río Grande do Sul, Goias y São Paulo, entre otros.

<sup>18</sup> Pero señala diversos estudios entre los que se destacan da Silva Holmesland *et al.*, 1989 y Zobot, 1985.

do centralizado en forma de una pirámide construida desde el centro mismo de la organización escolar. La propuesta de proyectos educativos —como mecanismo para mejorar la calidad de la educación y su vinculación con la comunidad— tiende a aumentar el grado de concientización de los sujetos y busca, por una parte, destruir las prácticas de decisiones unilaterales de los directores de las escuelas y, por otra, favorecer los compromisos de los maestros con las escuelas públicas de este país.

En resumen, en el caso de Brasil la escuela pública esencialmente nombra a los directivos con criterios de orden político; situación que responde, entre otros factores, a la historia de este país en términos de una tradición fuertemente centralizada. Sin embargo, en el proceso de democratización que vivió después del retiro de las fuerzas armadas en 1985 y como resultado de un largo periodo de luchas de los profesores y de los directores,<sup>19</sup> se están instituyendo nuevas formas para el nombramiento de los directores de educación básica con criterios democráticos, que intentan romper las prácticas clientelares dominantes en Brasil.

De manera que, en general, las actuales políticas educativas en los países latinoamericanos se orientan al diseño y puesta en marcha de nuevos modelos de gestión, por medio de los cuales se administre el conjunto de niveles que componen los sistemas educativos, en función de lograr mejores niveles de desempeño educativo, y por ello consideran que la escuela es la unidad básica de trabajo con la capacidad de diagnosticar sus problemas y encontrar soluciones viables.

Los estudios acerca de la gestión escolar han cobrado mucha importancia durante los años ochenta y noventa, resultado, entre otros, de la crítica al Estado benefactor y a la escuela pública, pero al mismo tiempo de las propuestas de los organismos internacionales en la reestructuración capitalista desde fines de los años sesenta. Por ello, la emergencia del concepto de gestión se ha convertido en una noción sintomática del estado de imprecisión del campo, pero al mismo tiempo muestra las diversas posibilidades conceptuales para operar con él. Sin embargo, se puede reconocer su sentido como categoría desde dos perspectivas de interpretación socioeducativa: por un lado, la tradición derivada de la teoría gerencial que la define como la mejor forma de dirigir las instituciones educativas conforme al modelo administrativo empleado por la empresa privada y, por otro, la tradición del movimiento socio-político de la pedagogía institucional francesa que postula la autogestión o autogobierno de las instituciones.

---

<sup>19</sup> Otro ejemplo de este proceso es el caso de Goiânia en el estado de Goiás, donde desde 1987 también se inicia la elección de directores con criterios democráticos (Paro, 1996).

Sin embargo, la gestión escolar cobra vida mediante procesos de articulación armónica o conflictiva de las dimensiones política, administrativa, organizacional y pedagógica. De manera que la gestión no es solamente una noción derivada de la teoría gerencial sino que, en el caso de la escuela, es un concepto de composición plural y diversa que permite una síntesis multidimensional históricamente presente en los planteles educativos. En esta perspectiva, entonces, la dirección de una escuela juega un papel de eje articulador de los componentes que constituyen la gestión.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ÁLVAREZ** García, Isaías. "Educación básica en México: experiencia y perspectivas", informe técnico final, mecanograma inédito, México, 1993, pp. 2-12.

**BAMBIRRA**, Vania y Theotonio dos Santos. "Brasil: nacionalismo, populismo y dictadura. Cincuenta años de crisis social", en Pablo González Casanova, *América Latina: historia de medio siglo*, México, Siglo XXI, 1991, pp. 129-177.

**CEPAL-UNESCO**. *Educación y conocimiento: eje de la transformación educativa con equidad*, Santiago de Chile, 1992.

**DA SILVA** Holmesland Içara *et al.*, *A liderança nas escolas na nova democracia social: uma análise interestadual*, Porto Alegre, PUC, 1989.

**JOSÉ** Cardoso, Jarbas. "Gestión compartida: la experiencia catarinense", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXV, núm. 3, México, 1995, pp. 109-132.

**LATAPÍ**, Pablo y Carlos Muñoz Izquierdo. "Conveniencia de redefinir la demanda residual por educación primaria en México", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. IV, núm. 3, México, 1974.

**MACHADO** Sant'Anna *et al.* "Las Asociaciones de Directores de Escuelas Estatales", en *Revista Básica*, Fundación SNTE, año II, núm. 5, mayo-junio, 1995, pp. 8-11.

**MELLO** Prais, María de Lourdes. *Administração colegiada na escola pública*, São Paulo, Papirus Editora, 109 pp.

**NAMO DE MELLO**, Guiomar y Rose Neubauer da Silva, "Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil", en *Estudos em Avaliação Educacional*, núm. 10, São Paulo, FCC, jul/dic., 1994, pp. 7-45.

\_\_\_\_\_. "La gestión en la escuela en las nuevas perspectivas de las políticas educativas", en *La gestión pedagógica*, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC, 1992, pp. 43-63.

**PARO**, Victor Enrique. *Eleição de diretores. A escola pública experimenta democracia*, São Paulo, Papirus Editora, 1996.

**RODRÍGUEZ**, Pedro Gerardo. "Expansión y crisis de la educación primaria en México (una visión histórica)", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, vol. XVI, núms. 3-4, 1986, pp. 157-176.

**TAVARES**, Maria de Conceição. "A política econômica do autoritarismo", en Saúl Sosnowski y Jorge Schwartz (orgs.), *Brasil: o trânsito da memória*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1994, pp. 19-30.

**WILLINGTON** Germano, José. "Regime militar: política e planejamento educacional no Brasil: 1964-1985", en *Políticas educacionais na América Latina*, Brasil, Cuadernos CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade), núm. 34, Centro de Estudos Educação e Sociedade, 1995, pp. 45-56.

**ZABOT**, Nircélio. *Eleição de diretores: seu processo em questão*, Curitiba, 1985.

