

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Una experiencia de descentralización educativa:
los Consejos Escolares en la provincia de Buenos Aires**

Alumno: Esteban Torre

Tutor: Germán Lodola

Junio 2010

Resumen

Este trabajo se propone estudiar los Consejos Escolares como parte de un proceso de descentralización del sistema educativo de la provincia de Buenos Aires. Los interrogantes que se buscan despejar son los siguientes: a) los Consejos Escolares, ¿funcionan como agencias de provisión de bienes públicos ajustados a las necesidades de la población local? b) Los consejeros escolares, ¿conciben sus funciones de modo diferente, de manera tal que, en definitiva, dejan aflorar las diferenciales locales y, en consecuencia, abundan la heterogeneidad en la oferta de servicios? c) Los consejeros escolares, ¿dejan de lado las funciones para las que son designados y subordinan sus comportamientos a intereses políticos partidarios? d) Los Consejos Escolares ¿son foros de participación de la comunidad? Para responder a estas preguntas se analizan los Consejos Escolares de Morón y Tres de Febrero y se toma como caso testigo el de Puan. Los resultados de nuestra investigación muestran que los consejeros conocen las necesidades de la comunidad; no necesariamente conciben sus funciones de modo diferentes; la idea de intereses político-partidarios en un sentido amplio no equivale, necesariamente, al incumplimiento con la labor de los CE; y la comunidad, las más de las veces, se mantiene alejada de la gestión de los asuntos educativos.

Agradecimientos

Sumergirme en el fascinante mundo de los Consejos Escolares supuso entrar en un terreno absolutamente desconocido por mi, de manera que hubiera sido imposible realizar este trabajo sin la colaboración de muchas personas. Por eso agradezco, en primer lugar, a mi familia por transformar nuestra casa en sede de congresos, a veces maratónicos, dedicados a los Consejos Escolares; a Germán Lodola, tutor de esta tesis, por su dedicación; a Claudia Romero, Gustavo Dufour y Axel Rivas por sus comentarios que dispararon algunas de las inquietudes que encierra este trabajo; a Javier Zelaznik por su colaboración en la elaboración del proyecto de tesis y por facilitarme un contacto clave; a Valeria Abusamra por sus observaciones en la redacción del trabajo; a mi familia de Darregueira por armarme un paquete de alojamiento y entrevistas en menos de un día; a José Santos Romero y su amuleto por las energías transmitidas; a los consejeros y consejeras escolares de Morón, Tres de Febrero y Puan, directoras de escuela y funcionarios de la Dirección General de Cultura y Educación entrevistados por su excelente disposición para colaborar y contribuir a encontrar respuestas a mis preocupaciones; y por último, a todo aquel que en estos seis meses se enteró qué eran los Consejos Escolares...

Esteban Torre

Buenos Aires, Junio 2010

Índice

Introducción	1
---------------------------	---

Primera Parte

Capítulo I – La creación de los Consejos Escolares	7
1.1 Un proyecto innovador y ambicioso.....	7
1.2 De la teoría a la realidad.....	11
1.3 Un balance de los primeros treinta años de los Consejos Escolares.....	17
Capítulo II – Trayectoria de los Consejos Escolares	18
2.1 Período 1905 – 1949.....	19
2.2 Período 1949 – 1983.....	19
2.3 Período 1983 – 2007.....	22
2.4 Período 2007 – actualidad.....	23

Segunda Parte

Capítulo III – Los Consejos Escolares como institución del sistema educativo bonaerense	28
3.1 Dinámica cotidiana de los Consejos Escolares.....	28
3.2 Percepciones y expectativas sobre los Consejos Escolares.....	37
Capítulo IV – La doble dimensión política de los Consejos Escolares	46
4.1 La dimensión representativa de los Consejos Escolares.....	46
4.2 La dimensión participativa de los Consejos Escolares.....	53
Conclusiones	59
Bibliografía	65
Anexo I	68
Anexo II	69
Anexo III	70

Introducción

A partir de la década de 1990, ha ganado relevancia la discusión sobre la descentralización en la administración y provisión de bienes públicos. Con la promesa de una mejor relación entre Estado y comunidad, una ola descentralizadora se desplegó en los aparatos administrativos latinoamericanos.

Ahora bien, ¿qué se entiende por descentralización? Creemos conveniente plantear una primera definición convencional. Siguiendo a Jacint Jordana (2001), la descentralización se refiere a “la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial” (Jordana, 2001: 13). Así las cosas, un proyecto descentralizador promete ciertos beneficios, pero, al mismo tiempo, no está exento de costos. Identifiquemos algunas de las promesas de la descentralización. En primer lugar, se sostiene que existe un beneficio técnico, en tanto que el traspaso de responsabilidades a unidades territoriales permitiría que la oferta de las políticas públicas se ajuste a la combinación de bienes y servicios que demanda la población local. Esto es así dado que la responsabilidad está delegada en quienes están físicamente más cerca de aquellos que demandan. Por lo tanto, los gobernantes son más sensibles a la diferencia y “saben lo que pasa porque están ahí”. Asimismo, la descentralización de responsabilidades y funciones permitiría un mayor compromiso de la comunidad, es decir, de los beneficiarios últimos de las políticas públicas. En palabras de Claudia Serrano (Raczynski y Serrano, 2001:32), al acercar las instituciones a los ciudadanos, la descentralización facilita la participación de estos en la toma de decisiones y permite un mayor grado de control de la ciudadanía sobre la acción pública. La descentralización se instituye, entonces, como una condición para el incremento de la participación ciudadana y el buen gobierno.

Sin embargo, como ya señalamos, los procesos de descentralización no están exentos de costos potenciales. Por un lado, estos pueden producir la disminución de los servicios públicos si las responsabilidades que se delegan quedan en manos de individuos que no tienen la capacidad para gestionar. Por otro lado, la transferencia de poderes de decisión puede conducir a múltiples interpretaciones sobre cuáles son las políticas adecuadas que

deben implementarse. Esto es, con un mismo marco, el funcionamiento de las unidades territoriales de menores dimensiones puede ser bien diverso. Finalmente, una tercera preocupación gira en torno a la excesiva influencia que pueden ejercer los actores locales en la administración de los servicios públicos. El riesgo consiste en la filtración de intereses políticos locales y la consecuente distorsión en la oferta de bienes y servicios públicos.

Para apreciar mejor las promesas y los riesgos de los procesos de descentralización resulta pertinente precisar algo más el concepto, con cuyo propósito, seguimos el aporte de Tulia Falleti (2006) en su análisis sobre la secuencia de la descentralización en Argentina y Colombia. Hay un primer hecho evidente: la descentralización transporta a los funcionarios subnacionales y locales a un plano más importante de la escena política. Sin embargo, sostiene la autora, debe considerarse que la descentralización no conduce necesariamente a una mayor injerencia de estos funcionarios en el proceso decisorio que tiene lugar a nivel nacional. Más concretamente, la descentralización no equivale a un incremento del poder de decisión de los líderes políticos subnacionales y locales en todas las esferas implicadas en la provisión de bienes y servicios públicos. Al respecto, Falleti (2006) concibe a la descentralización como un proceso multidimensional y secuencial. La autora propone, entonces, descomponer el fenómeno en tres dimensiones: una dimensión administrativa, una fiscal y una política.

La descentralización administrativa hace referencia a un conjunto de políticas que transfieren a los gobiernos subnacionales la administración y prestación de servicios sociales tales como la educación, salud, asistencia social o vivienda (Falleti, 2006: 320). Por descentralización fiscal se entiende, en cambio, aquella devolución de políticas cuyo objetivo es aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de las unidades territoriales subnacionales y/o locales. En tanto que la descentralización política se refiere a un conjunto de reformas destinadas a abrir o reactivar espacios de representación en los niveles inferiores de gobierno. La distinción de estas dimensiones permite capturar mejor los alcances de la transferencia de poderes decisorios en los niveles locales ya que tal transferencia puede tener lugar en forma diferenciada. Por ejemplo, es posible que se produzca una delegación de la gestión administrativa de los bienes y servicios públicos pero que no se la complemente con la cesión de autonomía en la recolección de los recursos para llevar a cabo esas actividades. En este caso hipotético, es probable que los

resultados de la descentralización sean diferentes de aquellos contextos en los que la transferencia del poder de decisión se verifique en ambas dimensiones. Consideramos, por lo tanto, como destaca la autora, que esta visión multidimensional de los procesos de descentralización ofrece un punto de observación más adecuado para examinar las experiencias concretas y evaluar cómo se cumplen las promesas y los riesgos de la transferencia de poderes de decisión a los niveles de gobierno locales del aparato administrativo estatal.

La ola descentralizadora de los años noventa en América Latina tuvo un impacto considerable en el caso de Argentina. Una de sus manifestaciones más sobresalientes fue la descentralización del sistema educativo cuyo estudio ha sido objeto de distintas contribuciones, entre otras, las de Tullia Falletti (2006) y autores del campo de la educación como Daniel Filmus (1997) y Guillermina Tiramonti (2001). Si bien en este trabajo no focalizaremos en dicha experiencia, tomaremos los elementos conceptuales que han sido puestos en juego para analizarla a fin de examinar un proceso donde se transfirieron responsabilidades desde un sistema de decisión y gestión a una entidad de nivel inferior dentro del mismo. Este es el caso de una de las primeras instituciones del sistema educativo argentino, los Consejos Escolares (a partir de ahora, CE). Su creación estuvo inicialmente animada por el mismo propósito, esto es, acercar la provisión de la oferta educativa a la comunidad. Como veremos enseguida, los CE procuraron diseñar una fórmula de articulación entre el nivel central del Estado y el nivel local de las comunidades. Cabe destacar que esta fórmula de articulación basada en el carácter electivo de los consejeros escolares a través del voto popular se mantuvo en el tiempo, a pesar de las transformaciones importantes que se verificaron en las atribuciones de la institución. La relevancia teórica de estudiar dicha institución radica en que se trata de una experiencia que revela los beneficios y los problemas implicados en los procesos de descentralización. Además de señalar la relevancia teórica, destacamos una relevancia práctica en el estudio de los CE. Una atmósfera de críticas y sospechas envuelve a esta entidad: corrupción al servicio del aparato partidario y manejo oscuro de fondos. Por lo tanto, resulta interesante examinar los fundamentos de ese estado de cosas.

Los interrogantes que nos proponemos despejar en este trabajo son los siguientes: a) Los CE, ¿funcionan como agencias de provisión de bienes públicos ajustados a las necesidades de la población local? b) Los consejeros escolares, ¿conciben sus funciones

de modo diferente, de manera tal que, en definitiva, dejan aflorar las diferenciales locales y, en consecuencia, abundan la heterogeneidad en la oferta de servicios? c) Los consejeros escolares, ¿dejan de lado las funciones para las que son designados y subordinan sus comportamientos a intereses políticos partidarios? Finalmente, d) los CE ¿son foros de participación de la comunidad? Como puede deducirse a partir de las preguntas formuladas, entendemos que la experiencia de los CE constituye una adecuada ventana para observar algunas de las cuestiones más significativas involucradas en los procesos de descentralización. Nos referimos al grado de involucramiento de la comunidad, la medida en que la oferta de la institución se adecua a las demandas locales, el peligro de que la provisión de bienes públicos se vuelva más desigual y el riesgo de que la institución termine siendo absorbida por la política local en detrimento de sus funciones originales. Estas se pusieron de manifiesto tempranamente en la trayectoria de esta institución. De allí que dedicaremos la primera parte de este trabajo a la reconstrucción de esos primeros años, como instancia previa al análisis de la dinámica de los CE en los tiempos actuales.

El trabajo fue dividido en dos partes. La primera de ellas contiene el Capítulo I y el Capítulo II y realiza una trayectoria histórica de los CE desde su creación. El Capítulo I se ocupa de los orígenes de los CE y tiene como protagonista a Domingo Faustino Sarmiento, mentor de la institución estudiada. De tal manera, aborda el período 1875 – 1905, esto es, cubre los años que van de la creación de los CE hasta la primer reforma que implicó un recorte importante de atribuciones para la institución. En esos treinta años tiene lugar la experiencia plena de los CE. A partir de las discusiones suscitadas en la época – principalmente entre el poder central y las unidades subnacionales –, este proyecto descentralizador, ambicioso en sus orígenes, fue redefinido a favor de una mayor centralización.

El Capítulo II comprende el período 1905–2010. El sentido de agrupar más de cien años en un mismo capítulo radica en que, los CE nunca más recuperaron las atribuciones perdidas con la reforma de la Ley de Educación Común de 1905. Es decir, a pesar de seguir una trayectoria inestable – esto es, desaparecer o quedar subordinados al Ministerio de Educación provincial – desde entonces los CE desempeñaron funciones administrativas. Sobre el final del capítulo, daremos cuenta del marco normativo vigente que rige el desempeño y las atribuciones de los Consejos Escolares.

La segunda parte del trabajo contiene el Capítulo III y el Capítulo IV y desarrolla nuestro estudio de caso concentrado en los CE de Morón y Tres de Febrero, distritos de la región conocida como el conurbano bonaerense. Se han seleccionado estos distritos en función de dos criterios. El primero, una similar localización y composición sociodemográfica (ver Anexo I). El segundo, una diferente composición político partidaria del Consejo Escolar, con la presunción de que esta variable tenga alguna incidencia sobre el funcionamiento de la institución. Adicionalmente, el Consejo Escolar de Púan, distrito rural del interior de la Provincia de Buenos Aires, es utilizado como “caso testigo” a fin de explorar en qué medida y sobre qué aspectos de la dinámica de los CE influye la localización – rural o urbana – de los distritos.

El trabajo de campo consistió en una serie de entrevistas realizadas entre Marzo y Junio de 2010 a consejeros escolares, directoras de escuelas, miembros de cooperadoras y funcionarios de la Dirección General de Cultura y Educación. El Entrevistado 1 (E1) fue consejero escolar de Morón por el partido Nuevo Morón entre 2003 y 2007; actualmente se desempeña como concejal. El Entrevistado 2 (E2) es consejera escolar de Morón por el partido Nuevo Morón desde 2005. El Entrevistado 3 (E3) es consejero escolar en Tres de Febrero por el Frente para la Victoria desde 2005. El Entrevistado (E4) fue consejero escolar en Tres de Febrero por la Alianza entre 1999 y 2003 y en 2007 asumió su segundo mandato, esta vez por la Concertación – Frente para la Victoria. El Entrevistado (E5) se desempeña como consejero escolar de Tres de Febrero por el Frente para la Victoria desde 1991. El Entrevistado 6 (E6) es consejero escolar en Puan por el Frente Vecinal para el Crecimiento desde 2007. El Entrevistado 7 (E7) es consejera escolar en Puan por el Frente Vecinal para el Crecimiento desde 2009. El Entrevistado 8 (E8) es consejera escolar en Puan por el Partido Justicialista desde 2007. El Entrevistado 9 (E9) es secretaria técnica del Consejo Escolar de Puan. El Entrevistado 10 (E10) es directora de una escuela en Morón Sur. El Entrevistado 11 (E11) es miembro de la Federación de Cooperadoras de Morón. El Entrevistado 12 (E12) es vice-directora de una escuela de la localidad de José Ingenieros, en Tres de Febrero. El Entrevistado 13 (E13) ocupa un alto cargo en la Dirección Provincial de Consejos Escolares. El Entrevistado 14 (E14) es un ex funcionario del Consejo General de Educación, ámbito de la Dirección General de Cultura y Educación ligado a asuntos pedagógicos.

El Capítulo III se divide en dos secciones: la primera se propone reconstruir la dinámica cotidiana de los Consejos Escolares con el objetivo de realizar una mejor descripción de las actividades de la institución; la segunda sección da cuenta de las percepciones y expectativas que tienen los actores que intervienen en el sistema educativo – consejeros escolares, directivos de escuelas y funcionarios del nivel central – sobre el desempeño de los CE.

El Capítulo IV se concentra en la dimensión política de los CE. En la primera parte se aborda la discusión de la dimensión representativa de estos organismos que los vincula con los partidos políticos. La segunda parte se ocupa de la dimensión participativa de los Consejos, es decir, su relación con la comunidad.

A modo de conclusión, el último capítulo aborda una serie de interrogantes sobre la relación entre la descentralización administrativa y los CE. El trabajo concluye con un conjunto de implicancias de política y de propuestas para realizar futuras investigaciones sobre los CE.

Primera Parte

“Nada parece más natural que confiar al mayor número de vecinos la gestión y cuidado de las escuelas en que se educan sus propios hijos” (Domingo Faustino Sarmiento)

I. La creación de los Consejos Escolares

1. Un proyecto innovador y ambicioso

La creación de los CE coincide con la época de consolidación del estado – nación argentino y estuvo inspirada por la persona de Domingo Faustino Sarmiento. Por lo tanto, entrar en el universo de ideas de Sarmiento resulta indispensable para comprender el fenómeno que tenemos en observación

Hay amplio acuerdo en que Sarmiento fue uno de los que tomó a su cargo la tarea de edificar un aparato institucional para el desierto argentino. Con tal propósito procuró extraer lecciones de otras latitudes. De sus viajes por Europa y Estados Unidos regresó al país con un bagaje importante de reflexiones sobre los sistemas institucionales de las regiones que eran el faro de la civilización de la época. Rastreando el marco adecuado para crear un sistema educativo, Sarmiento creyó encontrarlo en un modelo que conjugaba una tradición norteamericana y una tradición más bien europea. Cuando nos referimos a una tradición norteamericana en materia de organización del sistema educativo, estamos pensando en un modelo donde la educación es sostenida y organizada por la población local. Afirma Botana (1984:146). que, en Estados Unidos, “cuando la educación se organizaba desde el sector público eran los gobiernos locales y no el gobierno nacional quienes emprendían la tarea” Así, el sistema educativo norteamericano era el resultado de una política descentralizadora llevada adelante por el poder central quien, delegando responsabilidades, se limitaba a sí mismo. Es en este sentido que se utiliza la formulación (ya no tan original) de que “la descentralización era un sistema a construir desde arriba” (Botana, 1984:324). A su vez, la tradición europea colocaba en el centro de la escena a un Estado Docente, esto es, un Estado que detenta el monopolio en materia educativa y cumple el rol de modelador de sujetos políticos y de la sociedad toda (Giovine, 2000:55). El modelo europeo reivindicaba, pues, una instancia central de regulación de la organización de la educación. ¿Cómo complementar, entonces, ambas tradiciones? Sarmiento pensaba en una republica gobernada por un Estado Docente y, al mismo tiempo, dividida en pequeñas unidades capaces de contener la virtud cívica. Evidentemente, el rol asignado al Estado era

fundamental. Pero para ser “completa” la organización del sistema educativo no podía mantenerse ajeno a la sociedad civil, sino que la debía contener. Para que la enseñanza fuera efectiva, su vigilancia debía ser “constante, diaria, múltiple”. Sarmiento consideraba que un control de tales características solo podía ser asumido por la comunidad misma. Es en este sentido que Giovine (2000:54) afirma que “Sarmiento defiende un sistema de ‘base pesada’”, en tanto no es una sola persona ni una sola institución, sino un grupo de ciudadanos, cercanos a las instituciones escolares, quienes sostienen el gobierno de la educación. En consecuencia, importantes poderes decisorios son depositados en la sociedad civil. Veamos, a continuación, cómo se materializó el proyecto de Sarmiento para examinar, luego, las características de la nueva institución.

1.1. Atribuciones y competencias originales de los Consejos Escolares

Las ideas de Sarmiento se plasmaron elocuentemente en el artículo 206 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873. Este artículo enuncia que el gobierno de la educación estaría a cargo de un Consejo General de Educación y de un Director General de Escuelas. Además, el inciso 5 del artículo citado reza:

“La administración local y el gobierno inmediato de las escuelas comunes estarán a cargo de los consejos electivos de vecinos en cada parroquia de la capital y en cada municipio del resto de la Provincia”

Como es evidente, la Constitución ya prevé una fórmula que combina un ámbito central y uno local de regulación sobre la organización del sistema educativo. Esta doble asignación de facultades está en sintonía con el modelo pensado por Sarmiento. Ahora bien, autores como Botana (1984) y Giovine (2000) agregan que el diseño institucional que sostiene la Constitución de 1873 encarna el temor de liberales y federalistas hacia el despotismo. Por lo tanto, se piensa en una sociedad política organizada federalmente, cuya unidad originaria y vivificante sea la vida municipal, pues es el lugar en el que se manifiesta y despliega la libertad política, se desarrollan las instituciones públicas en las que los ciudadanos deberán participar activamente y se constituye tanto en “morada” como en un espacio de mediación entre el poder político central y la sociedad civil (Giovine, 2000:98). De esta manera, a través de la delegación de responsabilidades en

unidades territoriales más pequeñas y mediante el compromiso de la comunidad en cuestiones administrativas y pedagógicas, se procuraba limitar al poder central.

La Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires (Ley 988) sancionada en 1875 consagra los principios de la Constitución de 1873. Esto es, la ley establece que el Consejo General de Educación (a partir de ahora, CGE), conjuntamente con la autoridad máxima de la Dirección General de Escuelas (a partir de ahora, DGE), llevaría a cabo la administración central del sistema educativo. A su vez, “el gobierno inmediato de las escuelas comunes” estaría en manos de los CE. Según la ley, cada juzgado de paz de la provincia era considerado un distrito escolar y debía haber, pues, un Consejo por distrito escolar. Este estaba compuesto por cinco miembros titulares y cinco miembros suplentes que serían elegidos a través del voto popular.

Un indicador válido para medir la importancia del lugar asignado a una institución es determinar las facultades asignadas a la misma. Al respecto, veamos cuáles son las atribuciones que el artículo 49 de la Ley de Educación otorgaba a los CE. Entre las más importantes, figuran:

- Nombrar, contratar y destituir maestros
- Determinar la ubicación de las escuelas
- Vigilar la conducta de los maestros y de los empleados no docentes
- Estimular la concurrencia de los alumnos proveyéndoles de los instrumentos necesarios y multar a los padres de aquellos niños que no concurrieran a clase
- Fomentar la creación de bibliotecas populares y la formación de asociaciones ligadas a las escuelas
- Organizar conferencias pedagógicas

Por su parte, el CGE tenía entre sus atribuciones más importantes, las siguientes:

- Fijar el mínimo de enseñanza obligatoria
- Expedir (y revocar) los títulos de maestro para las escuelas comunes
- Dictar los reglamentos para la administración, inspección y gobierno de las escuelas comunes

- Elaborar informes anuales y proponer a la Legislatura y al Poder Ejecutivo medidas para mejorar la dirección de las escuelas comunes
- Autorizar a los Consejos Escolares para la construcción de “edificios cómodos y aparentes” para las escuelas

Más allá de sus diferentes competencias, el CGE y los CE compartían atribuciones en materia de inspección de las escuelas y de administración de recursos económicos. Según la ley, las escuelas se financiarían a través de tres fondos: el Fondo Permanente de escuelas, la Contribución de escuelas y las subvenciones de carácter nacional, provincial, municipal y particular. El segundo de ellos sería administrado por los CE.

1.2. Anatomía institucional de los Consejos Escolares a partir de la Ley de 1875

¿Cuáles son las primeras conclusiones que pueden extraerse de esta mirada sobre el lugar que ocupaban los CE en el gobierno de la educación de la Provincia de Buenos Aires? Ante todo, puede afirmarse que los CE tenían importantes atribuciones en cuestiones pedagógicas y administrativas; por lo tanto, detentaban una cuota relevante de poderes decisorios. Al respecto, Helena Munín (1993) propone pensar la importancia de los CE en relación al CGE. Dicho de otra manera, ¿en qué medida los CE, ámbito local de gobierno de la educación, pueden construir su propio espacio en el sistema educativo bonaerense? La autora reconoce dos dimensiones: las atribuciones y el status político. El status político hace referencia a la naturaleza electiva del cargo de consejero escolar lo que hace que los consejeros tengan “un mandato que emerge del voto directo y una relación propia con su “clientela” donde el CGE no puede interferir” (Munín, 1993:12). Respecto a las atribuciones, ya hemos dado cuenta de su importancia. Así las cosas, los CE delimitan dos áreas de arbitrio frente al CGE: un área de negociación con los docentes y una de negociación con la comunidad. Según Munín (1993:11), “este origen del Consejo Escolar lo define como un gran espacio de arbitrio frente a la DGE, un espacio semi autónomo, cuyas decisiones dependen parcialmente de ella”.

Llegados a este punto, es oportuno analizar a los CE como experiencia descentralizadora a la luz de los conceptos utilizados en nuestra introducción. Como

punto de partida, es pertinente enmarcar la creación de los CE como un proceso de alta descentralización administrativa en tanto ciertas responsabilidades, competencias y capacidades del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires son delegadas en una institución de jurisdicción municipal. Por otro lado, el componente electivo de la flamante institución activa nuevos espacios de representación subnacional, por lo que constituye un caso de alta descentralización política. Veamos ahora, a través de la trayectoria de los CE si la combinación de descentralización administrativa y descentralización política supuso tensiones en el seno del sistema educativo. Solo así es posible vislumbrar qué sucede con esos beneficios y riesgos potenciales que hemos señalado.

2. De la teoría a la realidad

Ciertamente, la actividad de los CE no pasó desapercibida. Su repercusión se puede percibir a partir de los testimonios de la época, que casi exclusivamente provienen de los informes de la Revista de Educación vinculada al Consejo General de Educación, y los comentarios de Domingo Faustino Sarmiento. Creemos conveniente separar en dos etapas esta primera experiencia de los CE. Durante la primera de ellas (1875–1889), es posible identificar las primeras dificultades y críticas que suscitaron la creación de esta institución. En la segunda etapa (1889–1905), el poder central revisa y avanza con determinación sobre las atribuciones de los CE culminando con una reforma de la Ley de Educación Común.

2.1. Primeras y frustrantes experiencias

Un primer obstáculo para el desenvolvimiento del sistema educativo según la Ley de 1875 consistió en la dificultad para constituir los CE. Esto es, en muchos distritos, no se lograba reunir el mínimo de diez vecinos (cinco consejeros titulares y cinco suplentes) para poder conformar un Consejo. Si bien el testimonio data de 1888, resulta pertinente el comentario de Celso Latorre quien sostiene que las dificultades para constituir los Consejos había que buscarlas en el poco compromiso que la gran mayoría de la

población bonaerense demostraba en relación al gobierno de las escuelas. La sociedad argentina “no estaba preparada para soportar las cargas públicas y los puestos *ad honorem* implicados en la administración escolar”. Por ello, “en la mayor parte de los distritos de la provincia, ser consejero escolar se soportaba de mal grado”, siendo una función que no se cumplía de manera satisfactoria (Ferrero, 2007:111). En sintonía con Latorre, Sarmiento (2001:178) declara en sus Informes sobre Educación:

“En la práctica, empero, fallan los resultados, o faltan en muchas localidades vecinos que se interesen vivamente en el progreso de la educación, o no saben siempre cuáles sean los medios para impulsarla; o bien los que tienen reconocidas aptitudes no quieren o pueden contraerse a estas atenciones o últimamente los partidos políticos, las enemistades y preferencias de aldea o de barrio, y la inasistencia de los unos acaban por embarazar la acción de los que tienen buena voluntad, suscitar divisiones, y abandonar en definitiva la gestión a un secretario rentado, que se ocupa de llevar las cuentas, pasar las planillas al Consejo general, y cobrar los salarios de los maestros.”

Además de lamentarse por la ausencia de Consejos en algunos distritos, la cita del autor de Facundo deja entrever algunas de las primeras críticas hacia la flamante institución. Siguiendo la clasificación de Ferrero (2007), distinguimos tres tipos de críticas hacia los CE: a) no cumplían las funciones asignadas por la ley; b) no estaban capacitados para llevar a cabo la inspección de las escuelas; c) se extralimitaban en el desempeño de algunas de sus atribuciones. En cuanto al primer grupo de críticas, se señalaba la escasa concurrencia de alumnos en la mayoría de las escuelas bonaerenses, lo que apuntaba directamente a los CE, en tanto uno de sus deberes era estimular la asistencia escolar. Entre los recursos que los CE tenían para cumplir con esta función contaban con la posibilidad de multar a los padres de los alumnos que no concurrían a la escuela. Sin embargo, muchos de ellos no lo hacían. Ferrero (2007) también encuentra denuncias de inacción en relación con la celebración de conferencias pedagógicas periódicas y la elaboración de los presupuesto anuales. El segundo grupo de críticas hace hincapié en la incapacidad de muchos consejeros escolares para llevar a cabo la tarea de inspeccionar escuelas y destaca que sólo los inspectores dependientes de la DGE poseían un “saber experto” y, por lo tanto, estaban específicamente formados para cumplir con la función de inspección. (Ferrero, 2007:116). Al respecto, en un informe de la Revista de Educación (Ferrero, 2007:117) se afirma que:

“El resorte principal de la educación es la asidua y profesional inspección de las escuelas; y esto no se consigue sino por medio de funcionarios públicos encargados de

examinar el estado actual de los establecimientos, y corregir inmediatamente los defectos. Esta atribución está hoy confiada a la acción de los Consejos Escolares, delegada por estos en personas que no siempre pueden reunir los conocimientos especiales que tan difícil encargo requiere”.

Finalmente, los consejeros eran criticados por el abuso de algunas de sus facultades, entre las más controvertidas, la contratación y exoneración de docentes. Se señalaba que los consejeros escolares hacían un “uso despótico y arbitrario” de esta atribución, en tanto, muchas veces contrataban o destituían a maestros por motivos de “clientelismo, pasión o riñas locales” (Ferrero 2007:110). A la vista de esto, el CGE consideraba que la seguridad laboral de los docentes no podía ser garantizada (Ferrero 2007:124). Veamos lo que dice Sarmiento (2001:179) al respecto:

“Entre las facultades puestas en mano de aquellos consejos está la de remover los maestros, “cuando lo crean conveniente” dice la ley, sin restricción alguna sin consideración al maestro o maestra que de la noche a la mañana dejan en la calle, sin medios de subsistencias, sin tener derecho de pedir las causas, sin poder apelar a autoridad ninguna que oiga sus descargos, que a veces no son sino cargos contra los móviles, no siempre de puro progreso, que indujeron a un miembro del Consejo o a varios a deponerlos (...) Los Consejos se tienen a la letra de la ley, cuando lo consideran conveniente; y se muestran en general intratables en cuanto a esta facultad despótica, arbitraria y sin límites, que según su propia versión, la ley ha puesto en sus manos. Los Consejos Escolares ignoran que están manoseando una de las cuestiones más arduas de la educación pública”.

En la introducción de este trabajo planteamos una serie de interrogantes sobre los procesos de descentralización que, llegados a este punto, vale la pena recordar algunos de ellos. Precisamente, las críticas deslizadas hacia el puesto de consejero escolar hacen referencia a algunos de ellos. Veamos.

Los consejeros escolares, ¿conciben acaso sus funciones de modo diferente, de manera tal que, en definitiva, dejan aflorar las diferenciales locales y, en consecuencia, abunda la heterogeneidad en la oferta de servicios? Al respecto, las fuentes de la época dan cuenta de una desigual oferta educativa; esto es, habían localidades que conformaban sus Consejos, otras que no; algunos Consejos, como explicaba Sarmiento (2001:178), poseían “miembros influyentes que prestan decidida atención a las escuelas, y muestran cuanto podría hacerse en todas, si reinase el mismo espíritu”

Los consejeros escolares ¿dejan de lado las funciones para las que son designados y subordinan sus comportamientos a intereses políticos partidarios? La filtración de intereses políticos partidarios era (y, como veremos mas adelante, continúa siendo) uno de los vicios mas comúnmente utilizados para criticar el funcionamiento de los CE. La constante referencia al “clientelismo”, los “caudillos locales”, las “pasiones y riñas locales” dan cuenta de ello.

Los CE ¿son foros de participación de la comunidad? Desde la Revista, se tomaba una postura firme: la respuesta a esta pregunta era claramente negativa. Había distritos en los cuales no se lograban realizar las elecciones para nombrar a los consejeros; por consiguiente, en repetidas ocasiones, el puesto de consejero escolar quedaba vacante. A esto se sumaba la denuncia de una falta de compromiso de los consejeros electos.

Llegados hasta aquí, cabe aclarar que no hemos intentado dar una respuesta definitiva a estos interrogantes. Por el contrario, hemos hecho hablar a algunos protagonistas de la época. Antes habíamos dicho que la mayoría de los testimonios provenían de los informes de la Revista de Educación, periódico oficial de la DGE. Esto supone que nuestra fuente de información tiene un sesgo claro: son las voces del “poder central” las que ocupan el centro de la discusión sobre los CE. En consecuencia, no tomamos partido, sino que, simplemente, presentamos sus puntos de vista. Para Ferrero (2007) esto no representa tampoco un dato menor. De la lectura de la Revista de Educación se desprende que en los CE se encuentra “el origen de casi todos los ‘males’ de la educación” (Ferrero, 2007:147). Dicha crítica debe ser considerada a la luz de la fuerte puja por monopolizar las atribuciones sobre el gobierno escolar que mantuvieron el CGE y la DGE (Ferrero, 2007:147). Estas apreciaciones se encuentran en consonancia con la hipótesis de Lucila Minvielle (2010), según la cual, el avance del proceso centralizador del gobierno de educación, del cual daremos cuenta enseguida, se explica a partir de las luchas por la supervivencia de la burocracia central del sistema educativo bonaerense. De esta manera, el diagnóstico más difundido en el ocaso del Siglo XIX no podía ser otro que uno que apuntara a una redefinición de las atribuciones originales de los ámbitos locales del gobierno de la educación de la Provincia de Buenos Aires. En palabras más concretas una reforma de los CE. Según Celso Latorre (Ferrero, 2007:125):

“Ha llegado el momento de que cese este orden de cosas y se implante la reforma como lo aconseja la experiencia. Reclamamos, con ese motivo de la Honorable Convención Constituyente, que en breve discutirá las disposiciones constitucionales pertinentes, fije preferentemente su atención en el Inciso 5to del Art. 206 de la Sección séptima – Educación Común (...) la tarea de la Convención es muy fácil, - suprima por completo el Inc. 5to a que nos referimos y confíe el gobierno inmediato de las escuelas comunes al Consejo General de Educación, que conoce la forma práctica de realizarlo con beneficios y economía para la repartición escolar.”

2.2. El proyecto ambicioso se redefine

El año 1889 es el que marca el inicio de la ofensiva sobre los CE. Una enmienda a la Constitución provincial enuncia que “la administración local y el gobierno inmediato de las escuelas, en cuanto no afecte la parte técnica, estará a cargo de los consejeros”. Al mismo tiempo, establece que la Legislatura dictará las leyes referidas a la educación. De acuerdo con Munín (1993), se delineaba así una doble ambigüedad. Por un lado, las facultades de decidir la ubicación de las escuelas y de contratar y exonerar maestros quedaban sujetos a un “criterio técnico externo” que en los hechos podría cuestionar y revisar las decisiones de los CE. Por otro, la Ley de Educación Común de 1875 queda “legalmente en suspenso”, a la espera de que la Legislatura sancionara nuevas leyes de educación. A partir de esta enmienda, la DGE obtiene un instrumento para oponerse a ciertas decisiones de los consejeros escolares (Munín, 1993:18). Sin embargo, la puja no quedó definida. En 1894, Francisco Berra accede al cargo de Director General de Escuelas y dictamina el estricto cumplimiento de la ley de 1875; en consecuencia, las atribuciones le son devueltas a los Consejos. Para ello, sostiene Coll Cárdenas (2001), Berra se propuso apartar lo escolar de las influencias del poder político y de los efectos más perniciosos de sus prácticas (Coll Cárdenas, 2001:3). El cumplimiento de la ley de 1875 duró cuanto Berra en su cargo. Así fue que, en 1902, al concluir el mandato de Berra, asume Jacob Larrain y anula la resolución de 1894 por inconstitucional, dejando en manos del CGE el nombramiento y destitución de los docentes. Los CE protestan ante la Corte Suprema, la cual falla en su favor, por lo que, una vez más, se establece la vigencia de la ley de 1875. De todas maneras, es evidente que la presión que provenía desde el centro de la burocracia educativa era ya muy fuerte. Estas voces de oposición a los CE se hicieron eco, finalmente, en la reforma a la Ley de Educación Común que tuvo lugar en 1905.

La Ley de Reforma a la Educación Común de 1905 sellaría la suerte de los CE para siempre. A partir de esa fecha, quedarían limitados a tareas puramente administrativas. El artículo 5to de la ley distingue entre gobierno técnico y gobierno administrativo de la educación. Al gobierno técnico le incumben:

“todos los asuntos de carácter científico, relacionados con la enseñanza, (tales) como la redacción de programas, su reglamentación, el nombramiento del personal docente y remoción del mismo, la ubicación de las escuelas en los distritos escolares; todo lo relativo a arquitectura e higiene escolar; adopción de textos; expedición de libretas y (todo) cuanto por su naturaleza revista carácter pedagógico o didascológico (..)”

En cuanto al gobierno administrativo correspondería:

“(...) todo asunto de carácter económico, relacionado con la enseñanza: como la conservación de las casas – escuelas, el mantenimiento de los establecimiento de enseñanza bajo el régimen reglamentario establecido, la asistencia escolar, el censo y la matrícula escolar, la aplicación de las penas que la ley de educación establece, (y) las indicativas locales tendientes a fomentar el desenvolvimiento de la instrucción común (...)”

En suma, los CE sólo podrían ejercer el gobierno administrativo. De esta manera, se veían despojados de las atribuciones más controvertidas, esto es, la contratación y exoneración de maestros y la determinación de la ubicación de las escuelas. Ferrero es categórico al respecto y sostiene que, finalmente, la campaña por la conquista de atribuciones sobre el gobierno escolar, sostenida por la Revista durante años, había dado sus frutos: los consejos locales cedían, en favor de la Dirección General de Escuelas, la capacidad para decidir sobre cualquier cuestión relevante vinculada al gobierno de las escuelas comunes (Ferrero, 2007:146). Prevaleció, entonces, una visión sesgada. Sistemáticamente Ferrero (2007) sostiene que los hechos de corrupción no eran privativos de los CE, sino que atravesaban a toda la administración escolar (Ferrero, 2007:148). Además, con los Consejos sucedía lo siguiente: no había pujas para acceder al cargo de consejero por lo que, en algunos distritos, los puestos quedaban vacantes y terminaban siendo ocupados por individuos elegidos por la Municipalidad. Asimismo, los CE se encontraban frecuentemente en déficit de recaudación tributaria (Ferrero, 2007:148), por lo que era conveniente matizar el atractivo económico del cargo.

3. Un balance de los primeros treinta años de los Consejos Escolares

La experiencia descentralizadora más profunda que involucró a los CE llegaba a su fin. En vistas del poder central, la combinación de descentralización administrativa y política –esto es, colocar importantes poderes decisorios en “vecinos” de los distritos elegidos por el voto popular – resultó un problema. Se asistía pues, en palabras de Giovine (2000), a un pasaje de un gobierno escolar colegiado, descentralizado y con una participación activa de la sociedad civil en su control y regulación, a otro tipo de gobierno prioritariamente unipersonal, centralizado estatalmente y en manos de funcionarios “expertos”. Hubo un gran recorte de atribuciones, lo que supuso pasar de un grado de descentralización administrativa alto a uno más bajo. En consecuencia, la historia que sigue a continuación es la historia de un ente fundamentalmente administrativo. Claro que es un ente administrativo con ciertas características que lo hacen interesante, no sólo en cuanto la materia sobre la cual se expide – la educación de los niños de la Provincia de Buenos Aires – sino también respecto a su diseño institucional, en particular su conformación por medio del voto popular.

II. Trayectoria de los Consejos Escolares

Este segundo capítulo se propone dar cuenta de la trayectoria de los CE desde 1905 – donde finaliza el capítulo anterior – hasta la actualidad. Ya hemos mencionado algo acerca de los motivos de englobar más de un siglo en un mismo capítulo, pero resulta pertinente volver brevemente sobre ellos. Munín (1993) identifica dos elementos en torno a los cuales, al momento de su creación, los CE “construían” su propio espacio: sus (numerosas) atribuciones y su status político. Ahora bien, parados en 1905, el panorama no es el mismo. Los CE habían perdido varias de sus atribuciones al tiempo que conservaban su status político como entidad electa por el voto popular.

Vistos, entonces, desde el marco normativo que presidió su creación, los CE son diferentes. Sus diferencias radican en que el ámbito de su gestión es más acotado. Está confinado a lo que se entiende como el “gobierno administrativo” de la actividad escolar, esto es, el repertorio de tareas que enmarcan y condicionan la transmisión de conocimientos por parte de las escuelas: el estado de la infraestructura y la provisión de servicios. En los años posteriores a 1905, habremos de observar que ese repertorio de tareas administrativas experimentará, asimismo, cambios de distinta envergadura. En cuanto a la otra dimensión de los Consejos – su origen electivo – se verificarán también alteraciones importantes. Como institución política, la trayectoria de los CE no escapó a las vicisitudes del sistema político del siglo XX. Es decir, la interrupción de la vigencia de las libertades públicas, en más de una ocasión, habrá de acarrear la pérdida de autonomía política de esta institución. En estas circunstancias, quedará limitada a existir como una agencia subsumida en algún organismo del Ministerio de Educación bonaerense, como parte de un proyecto de re-concentración de la dinámica del sistema educativo. El retorno de la democracia modificará ese estado de cosas y repondrá un margen de autonomía que se desplegará, no obstante, según estuvo previsto en el marco original, dentro de pautas fiscales y normativas establecidas desde el vértice del sistema educativo.

De esta manera, tenemos un primer período entre 1905 y 1949 marcado por el funcionamiento ininterrumpido de los CE. Un segundo período, entre 1949 y 1983, caracterizado por el funcionamiento alternado entre el status de Consejo Escolar y de

oficina administrativa. Por último, un tercer período que se inicia con la vuelta a la democracia en 1983 y se prolonga hasta la actualidad, en el que se observa un retorno al patrón de funcionamiento del primer período

2.1 Período 1905 – 1949

La entrada en vigencia de la Ley de Reformas a la Educación Común y la consecuente pérdida de atribuciones de los CE fue celebrada por la Revista de Educación de la Dirección General de Escuelas. Ante el nuevo estado de cosas, la Revista inclusive cuestionó la propia conservación de los Consejos “que hasta ahora no han comprobado siquiera que sean útiles” (Ferrero, 2007:130). Al respecto, Ferrero (2007:128) subraya un artículo de dicha publicación donde se reivindicaba el “movimiento de concentración” del sistema educativo bonaerense:

“Los Consejos Escolares han manejado los intereses de sus respectivos distritos con el criterio de las conveniencias puramente personales. En el nombramiento de maestros, y principalmente en la creación y ubicación de escuelas, han primado, en general los intereses de círculo junto con las exigencias de la politiquería de complacencia que da nervio a la influencia del caudillo local (...)”

En suma, entre 1905 y 1949 los CE funcionaron bajo la ley de 1905. La propia Constitución provincial de 1934 ratificó la normativa relativa a los mismos establecida en esa ley.

2.2 Período 1949 – 1983

Para trazar la trayectoria de los CE a lo largo de un período de marchas y contramarchas, seguiremos la reconstrucción que hace Munín (1993). La nueva Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1949 suprimió el cargo de consejero escolar al tiempo que elevó a status de Ministerio de Educación a la Dirección General de Escuelas. De tal modo, los CE, ya sin consejeros, pasaron a ser una agencia administrativa jerárquicamente dependiente del Ministerio de Educación. En la apertura de las sesiones ordinarias de la Legislatura bonaerense del año 1950, el gobernador Mercante justificó la decisión de reemplazar a los CE – de base electiva – por una

Dirección de Delegaciones. Ésta estaría, integrada por ciento doce delegaciones administrativas correspondientes a cada uno de los partidos en que se divide la Provincia. La autora citada observa que las leyes de educación de 1951 y 1955 no mencionan a estas delegaciones como tomando el lugar de los CE (Munín, 1993:23).

Un nuevo cambio se produjo en 1958 cuando, mediante un decreto – ley, se restablecieron las actividades de los CE. En la medida se fijaron sus competencias, en línea con la normativa de 1905: éstas eran esencialmente administrativas, si bien se concebía la posibilidad de realizar sugerencias sobre cuestiones técnicas.

Dos años más tarde, en 1960, se sancionó la primera ley específica de Consejos Escolares (Ley 6266¹). En ella se volvió a fijar la función de “administración y gobierno inmediato de las escuelas”. Además, se estableció que cada Consejo estaría integrado por seis miembros que durarían en sus cargos cuatro años, permitiéndose su reelección. Por otro lado, se distinguían las figuras de Presidente, Tesorero y Secretario del cuerpo. En el Capítulo V se especificaban las fuentes de los recursos destinados a los CE, que eran seis: una asignación anual en el presupuesto del Ministerio de Educación provincial, las partidas asignadas en el presupuesto municipal, un porcentaje de las rifas realizadas dentro del distrito, las donaciones, legados o contribuciones de las cuales el Consejo sea beneficiario, los fondos provenientes de las multas aplicadas, otro tipo de ingresos que el Ministerio de Educación decidiera transferir a los CE. En la ley, se enumeraban una serie de atribuciones: a) gestionar la provisión de muebles, útiles y demás elementos de uso escolar; b) realizar las reparaciones de los edificios escolares con los fondos sujetos a su administración; c) realizar el censo de los bienes del Estado; d) registrar inscripciones y puntajes de los docentes y fiscalizar los tramites administrativos vinculados a ellos; e) gestionar becas; f) aplicar multas a los padres cuyos hijos no acudan a la escuela; g) trabajar de manera conjunta con la Dirección General de Escuelas para determinar la creación y ubicación de nuevos establecimientos; h) colaborar con las asociaciones cooperadoras e intervenir en la lucha contra la deserción y el ausentismo escolar; i) gestionar ante la Dirección General de Escuelas mejoras que consideren necesarias para la enseñanza y protección escolar. Vemos, así, que la Ley 6266 depositaba en los CE ciertas funciones que son un eco de

¹ Agradezco a Carla Paparella por facilitarme el texto de la Ley.

las atribuciones originales de la institución, como por ejemplo la determinación de la creación y ubicación de nuevas escuelas – ciertamente con algunos reparos – en tanto se trataba siempre de un trabajo coordinado con el Ministerio de Educación.

Con el golpe militar de 1966, la situación de los CE corrió la misma suerte que todos los órganos de origen electivo existentes. Sus autoridades fueron abolidas y el cuerpo administrativo quedó subsumido en la Inspección del Distrito. En 1972 y como parte del “proceso de institucionalización” hacia el que se encaminaba el régimen militar, el Ministerio de Educación dictó una resolución por la cual los CE eran reconocidos conforme a las funciones establecidas en la Ley 6266. La llegada de un nuevo gobierno democrático en 1973 colocó otra vez en el centro de la escena a los CE, vislumbrándose la necesidad de introducir la participación en la conducción educativa. Hay al menos tres cuestiones que Munín (1993) destaca de este período. Por un lado, se restableció la vigencia de la ley de 1960. Por el otro, los CE adquirieron un rol más político en sus respectivos distritos, orientado a la realización de actividades que promocionaran la participación de la comunidad. Además, los consejeros recibieron mayor autonomía para la función administrativa, en particular, en relación con las cuestiones edilicias para agilizar la resolución de problemas menores.

Como ocurrió en 1966, este proceso de reconversión de los CE se detuvo nuevamente con el golpe de Estado militar de 1976. El cargo de consejero escolar fue eliminado y el Consejo volvió a transformarse en oficina administrativa, esta vez con entidad propia, Unidad Administrativa Única (UAU), dependiente de la autoridad de la inspección del distrito. La UAU fue definida como: “el organismo coordinador del Ministerio de Educación que a nivel distrital atiende a la totalidad de los trámites administrativos específicos y de apoyo a la organización escolar y cultural de todas las direcciones técnicas y organismos dependientes del mismo” (Munín, 1993:26) Con la supresión del rol político del Consejo Escolar, se impuso la línea administrativo – jerárquica (Munín, 1993:26). En los hechos, la institución revirtió a los tiempos de la legislación restrictiva del pasado.

2.3 Período 1983 – 2007

En 1983, con el retorno de la democracia, la ley de 1960 recuperó su vigencia. Fue preciso esperar hasta 1987, sin embargo, para la sanción de una nueva ley sobre los CE (Ley 10.589). Su primer artículo establece que:

“La administración local y el gobierno inmediato, en cuanto no afecte la parte técnica de los establecimientos de enseñanza en cada Municipio, que dependan de la Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires, estará a cargo de un Consejo Escolar.”

La Ley 10.589 no prevé grandes cambios respecto de la ley de 1960 en cuanto a las atribuciones de los consejeros escolares. Esta nueva ley se ocupó de determinar la remuneración de cada consejero. En el Capítulo IV, titulado “Dietas”, se distinguen cinco categorías diferentes de distritos, según el tamaño de la población. A mayor tamaño del distrito, mayor sería la remuneración del consejero.

La normativa de la ley de 1987 fue incorporada a la nueva Constitución de la Provincia de Buenos Aires aprobada en 1994, la cual estableció en su artículo 203 que:

“La administración de los servicios educativos, en el ámbito de competencia territorial distrital, con exclusión de los aspectos técnicos pedagógicos estará a cargo de órganos desconcentrados de la Dirección General de Cultura y Educación denominados Consejos Escolares”.

Por su parte, la nueva Ley de Educación Provincial 11.612, sancionada en Enero de 1995 durante el gobierno de Eduardo Duhalde, presentó algunas novedades respecto de la normativa vigente. En el artículo 49 se estableció que los CE dependerían de la Subsecretaría Administrativa de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), por lo tanto, órganos desconcentrados del ministerio de educación provincial. Además, la ley hace referencia a la “administración de los servicios educativos”, mientras la anterior, de 1987, para dar cuenta de la misión principal de los CE hablaba de “administración local y el gobierno inmediato de las escuelas”.

Para evaluar mejor este nuevo modo de formular la misión de la institución, resulta conveniente comparar las funciones que cada ley atribuyó a los consejeros escolares. Giovannini (2007) distingue algunas de las facultades importantes que la Ley 11.612 eliminó como, por ejemplo, la localización de nuevos establecimientos (en forma

conjunta con la DGCyE), la inscripción de docentes, la capacidad de generar iniciativas y gestionar frente a la DGCyE las mejoras que considere necesarias con respecto a la enseñanza y la protección escolar, y la obligación de intervenir en la lucha contra el ausentismo y la deserción escolar. Si la ley de 1987 se hizo eco de la primera legislación sobre los CE, éste se perdió definitivamente en 1995. Giovannini (2007) sostiene que bajo el marco normativo de la Ley 11.612 los Consejos quedaron relegados al desempeño de funciones de gestión e implementación de los recursos para asegurar una buena administración de los servicios educativos, pero con muy poca autonomía (y capacidad) para responder en forma directa a las demandas formuladas por la comunidad educativa local. En consecuencia, la ley de 1995 constituye, en sintonía con nuestro análisis, una nueva limitación a un proceso de descentralización.

Las novedades de la Ley 11.612 no se agotan en lo hasta aquí comentado. También introdujo la figura del Secretario Técnico, cuyas funciones serían, esencialmente “la ejecución plena de las disposiciones del Cuerpo instrumentando lo necesario a tal efecto” y la organización del personal administrativo dependiente del Consejo Escolar. Además, se eliminó el capítulo referido a las Dietas, por lo que la actividad de consejero escolar se transformó en un cargo *ad honorem* para el personal docente o de la Administración Pública con derecho a acceder a una licencia con goce de sueldo por desempeño de cargo electivo. Sin embargo, a principios de 2007, la Ley 13.600 reglamentada por medio de un decreto del gobernador Felipe Solá devolvió la dieta a los consejeros escolares.

2.4 Período 2007 – actualidad

Este recorrido en la trayectoria de los CE nos coloca finalmente en 2010. Actualmente, los CE se rigen por la Ley de Educación 13.688 sancionada a mediados de 2007. El Capítulo XIX está dedicado exclusivamente a legislar sobre ellos. El primero de los artículos referidos a los Consejos establece que en cada uno de los 134 distritos de la provincia de Buenos Aires:

“La administración de los establecimientos educativos, en el ámbito de competencia territorial distrital, con exclusión de los aspectos técnico-pedagógicos, estará a cargo

de órganos desconcentrados de la Dirección General de Cultura y Educación denominados Consejos Escolares, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 203 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Estarán integrados por ciudadanos mayores de edad y vecinos del distrito con no menos de dos años de domicilio inmediato anterior a la elección, que serán elegidos por el voto popular.”

Vemos, entonces, que la legislación vigente supone una continuidad respecto de los dos inmediatos antecedentes, esto es, la Constitución Provincial de 1994 y la Ley 11.612 de 1995.

A los efectos de apreciar, en definitiva, las características de esta institución, proponemos a continuación, discriminar el marco normativo vigente de los CE – la ley recién aludida y otras disposiciones complementarias – en los tres aspectos principales que hemos distinguido en los comienzos de este trabajo: los aspectos administrativos, los aspectos fiscales y los aspectos políticos. Pasando revista a estas cuestiones, se irá delineando el perfil característico de la institución, esto es, podremos apreciar los grados diferentes de descentralización administrativa, fiscal y política sobre los cuales se erigen.

En cuanto a los aspectos administrativos, las facultades más relevantes que el artículo 170 de la Ley 13.688 atribuye a los CE son:

- a. Gestionar la provisión de muebles, útiles, y demás elementos de equipamiento escolar y proceder a su distribución;
- b. Implementar en sus respectivos Distritos la ejecución de los actos de administración emanados de la Dirección General de Cultura y Educación;
- c. Administrar los recursos que por cualquier concepto le asigne bajo su responsabilidad la Dirección General de Cultura y Educación;
- d. Conformar las facturas por prestación de servicios públicos siendo de su exclusiva responsabilidad la realización de las auditorías correspondientes tendientes a un uso racional y eficiente de dichos servicios;
- e. Intervenir y fiscalizar todo trámite administrativo vinculado a los movimientos de personal docente y no docente (licencias, enfermedad, asegurar el pago de sueldos)
- f. Proponer alternativas de acción intersectorial en los casos de inasistencias reiteradas, injustificadas o por deserción de los niños en edad escolar

- g. Auspiciar la formación y colaboración con las Asociaciones Cooperadoras de los Establecimientos Educativos de sus Distritos.

Esta ley, como la anterior, prevé que para cumplir estas funciones el cuerpo de consejeros escolares sea asistido por un Secretario Administrativo. Además, se mantiene la figura del Secretario Técnico, quien es elegido por concurso público y cuyo cargo dura cinco años. En la nueva ley se agregan algunas precisiones sobre las funciones del Secretario Técnico: además de “instrumentar las disposiciones del cuerpo”, se encarga de organizar la Mesa de Entradas y de dar publicidad a los actos administrativos del Consejo Escolar.

Los recursos económicos a través de los cuales los CE llevan a cabo sus actividades tienen cuatro fuentes principales (ver Anexo II): a) Cuenta Única Fondo Presupuestaria (CUFP); b) Fondo Compensador; c) Servicio Alimentario Escolar (SAE). d) Fondos Propios. La CUFP administra los fondos para obras de infraestructura de mayor alcance. Los recursos provienen de la DGCyE y comprenden varios rubros como lo son: provisión de agua potable, artículos de limpieza, calefacción para obras, desagotes de pozos, desinfecciones, limpieza de tanques, transporte escolar y subsidios para planes de obras. La Ley 13.010 establece que el 25 por ciento de la recaudación total del Impuesto a los Ingresos Brutos de pequeños contribuyentes será destinado al Fondo Compensador. En este caso es el Ministerio de Economía provincial el que realiza la transferencia de fondos. El Fondo Compensador administra recursos destinados al mantenimiento cotidiano de la infraestructura escolar. A diferencia de las otras cuentas que reciben partidas de dinero a partir de una planificación o un pedido, este fondo gestiona recursos que llegan, al menos, semanalmente. En el capítulo siguiente vamos a dar cuenta de esta diferencia. El SAE es la cuenta que administra fondos provenientes del Ministerio de Desarrollo Humano y destinados al servicio alimentario y al equipamiento de los comedores escolares. La cuenta FP, por último, administra recursos que los CE generan con donaciones, rifas, sucesiones vacantes, subsidios del municipio y las rentas de las demás cuentas y que son utilizados para gastos menores (Giovannini, 2007:34)

Finalmente, en lo que hace a los aspectos políticos, la ley ratifica el origen electivo de los CE y determina que estén integrados por ciudadanos elegidos por el voto popular.

Las elecciones para consejero se realizan en concurrencia con las elecciones municipales. El mandato de los consejeros es de cuatro años, renovándose por mitades cada dos años, con la posibilidad de la reelección indefinida. El número de consejeros escolares por distrito varía de cuatro a diez según la cantidad de establecimientos educativos del distrito. La mayoría absoluta del total de los consejeros forma quórum para deliberar y resolver. La ley establece, además, que las sesiones son públicas. Es interesante remarcar que la Ley 11.612 proclamaba que las sesiones eran públicas “salvo disposición en contrario de dos tercios del total de miembros del cuerpo”; por el contrario, la legislación vigente no prevé excepciones. Por otro lado, el artículo 161 prescribe que el Consejo Escolar dicte su reglamento interno “en el que se establecerán el orden de las sesiones, el trabajo a realizarse y la organización y funcionamiento del Cuerpo”. En consecuencia, cada Consejo Escolar adopta un reglamento interno particular, por lo que no cabe esperar una uniformidad organizativa en el conjunto de los Consejos existentes en los distritos escolares.

A partir de las dimensiones más relevantes que configuran el marco normativo de los CE recién delineado podemos ahora proponer un perfil de la naturaleza de esta institución. Con ese fin, dirijamos el foco sobre una caracterización que nos ofrece la legislación vigente: los CE como “órganos desconcentrados”. Al respecto, destaquemos que el término de “desconcentración” ha estado contemplado en la literatura a la cual hemos hecho referencia al comienzo de este trabajo. Jacint Jordana (2001) concibe a la desconcentración como una de las modalidades de la descentralización. En palabras del Jordana (2001:13), la desconcentración consiste en la transferencia de una mayor capacidad de gestión de los bienes y servicios públicos a unidades más cercanas a los usuarios. A diferencia de la autonomía asociada a modalidades más completas de descentralización, la desconcentración se desenvuelve dentro de los límites de una relación jerárquica entre el vértice de un sistema institucional dado y las unidades de nivel inferior. En líneas generales, esta es la visión más restringida de la descentralización que está condensada en la regulación de los CE. Así, estos “órganos desconcentrados” dependen de la DGCyE del gobierno provincial y esta es la que transfiere a ellos atribuciones que, de acuerdo a la terminología de la legislación, están radicadas en el terreno administrativo de la gestión local del sistema educativo: los distritos escolares y las escuelas. Pero es un órgano desconcentrado híbrido ya que combina la desconcentración con el componente electivo.

Luego de esta caracterización de los CE podemos volver al ejercicio realizado en el primer capítulo en el cual nos interrogamos acerca del grado de descentralización de las dimensiones administrativa, fiscal y política. Ahora bien, ubicados en los tiempos actuales, ¿cuál podría ser el resultado de un ejercicio semejante? Hasta ahora, la única información con la que contamos para dar cuenta de las dimensiones de la descentralización es la normativa. El grado de descentralización administrativa está asociado, por un lado, al número de facultades atribuidas a un órgano político y, por el otro, a la autonomía que tiene para ejercer esas funciones. El número de atribuciones de los CE parece importante. En cuanto a la variable “autonomía”, habría que ser más cautos, en tanto que la ley precisa que los Consejos se desarrollan bajo el marco de la DGCyE. Para preguntarnos sobre el grado de descentralización fiscal debemos observar, por un lado, el grado de autonomía fiscal y, por otro, el margen de autonomía para administrar los recursos que llegan a los CE. En cuanto a la primera de estas variables, ya lo hemos dicho, los CE administran recursos que provienen exclusivamente de transferencias de los ministerios de la provincia. Queda, entonces, por contemplar el grado de autonomía en el manejo de los recursos; la normativa dice poco al respecto, por lo que, a esta altura del trabajo, resulta complicado arriesgar una respuesta taxativa. Por su parte, el componente electivo de la institución de los CE permite abrir la discusión sobre la descentralización política. Un indicador de la dimensión política de la descentralización puede ser el nivel de *accountability* social, la rendición de cuentas de los consejeros escolares ante su electorado. A este respecto, el hecho de que los consejeros acompañen las listas municipales, en principio plantea un límite a la medida en que los consejeros puedan ser evaluados en forma independiente por los votantes.

En la segunda parte de este trabajo, dedicada al funcionamiento de los CE aportaremos nuevos elementos para evaluar el alcance real del proceso de descentralización sobre esta institución del sistema educativo bonaerense

Segunda Parte

“Yo tengo una idea de por qué la escuela más pobre tiene que tener el mejor sistema alimentario y los baños como corresponde. Por que si no, ¿la escuela qué es? Sólo replica pobres. Nunca le vas a dar a este chico una idea de movilidad social. A él es a quien tenés que darle más herramientas; al otro ya se lo da el contexto social donde vive. Ese chico no tiene muchas oportunidades. El consejero escolar tiene la obligación de pensar todo eso”. (Consejera escolar de Morón)

III. Los Consejos Escolares como institución del sistema educativo bonaerense

Como destacamos en el tramo final del capítulo anterior, la legislación brinda una primera e importante pista acerca del lugar que ocupan los CE en el sistema educativo bonaerense: delimita su campo de acción, establece atribuciones, estructura su desempeño. No obstante, para evaluar realmente qué son los CE es preciso tener una idea de qué hacen efectivamente, esto es, reconstruir la dinámica cotidiana de la institución en el terreno. Esta es una asignatura pendiente en la literatura sobre los CE ya que los estudios que hemos podido consultar se ocupan poco y nada de ello. Además de la descripción de su funcionamiento, para conocer su dinámica cotidiana es preciso incluir las percepciones y las expectativas de los diversos estamentos que conforman el sistema educativo, esto es, los propios consejeros escolares, los directores de escuela y los funcionarios de la DGCyE. Con la incorporación de estos múltiples puntos de observación se podrá lograr una mejor evaluación de su desempeño efectivo. Este capítulo está organizado alrededor de esos dos ejes temáticos. En primer lugar, la reconstrucción de las actividades de los CE y, en segundo lugar, la presentación de cómo esas actividades son vistas y juzgadas por los distintos actores involucrados.

3.1 Dinámica cotidiana de los Consejos Escolares

Una aproximación inicial al funcionamiento de una institución la ofrece la división de tareas entre sus miembros. Como cuerpo colegiado, los CE distribuyen las tareas en comisiones. Por ley está establecido que tienen que tener dos comisiones permanentes: una de Bienes y Servicios y una de Personal. La obligatoriedad de estas dos comisiones se desprende del mandato que el poder central deposita en los CE: mantener de la infraestructura escolar y gestionar los trámites administrativos del personal no docente – porteros, cocineros, celadores, personal de limpieza – de las escuelas del distrito.

Ahora bien, como la legislación fija asimismo que cada Consejo Escolar dicta su propio reglamento y organización, vamos a encontrar distintas formas de operación. Así constatamos que en el Consejo Escolar de Morón, además de las dos comisiones

permanentes, existen otras: la Comisión de Comedores y Cooperadoras, la Comisión de Cultura, Educación, Salud y Deporte, la Comisión de Prensa. A su vez, el Consejo Escolar de Tres de Febrero tiene desagregada la Comisión de Bienes y Servicios en una comisión especial de Infraestructura y otra que administra el Servicio Alimentario. Hecha esta discriminación sobre sus actividades, abordemos ahora la dinámica de su funcionamiento.

El Consejo Escolar es un agente intermedio en la trama de relaciones entre el nivel provincial de la conducción educativa y las escuelas públicas del distrito. En este sentido, los CE constituyen un eslabón en la oferta de bienes y servicios, mientras que son las escuelas las que demandan. Para explorar la dinámica que se establece entre unos y otros nos vamos a concentrar principalmente en los asuntos relativos al mantenimiento de la infraestructura escolar, que son aquellos sobre los cuales hemos podido reunir mejor información en nuestro trabajo de campo.

En lo que concierne a esta área central de la actividad de los CE cabe distinguir dos modalidades de intervención, que llamaremos (a) la planificación y (b) la respuesta a las emergencias. Esta distinción descansa en el hecho de que los planes de obras de cierta envergadura se suelen atender con fondos de la CUPF, mientras que los recursos del Fondo Compensador son utilizados para responder a situaciones contingentes y apremiantes de los establecimientos. Más concretamente, la planificación involucra, en general, el control del mantenimiento de los baños, del funcionamiento de las calefacciones, de la provisión de agua potable, de la limpieza de los tanques de agua, y también el transporte escolar. En definitiva, cuestiones de la infraestructura que regularmente deben ser revisadas y puestas a punto. Como tales, se trata de aspectos que no dejan mucho lugar a intervenciones específicas de los consejeros porque, primero, son parte de las rutinas de la gestión de la infraestructura y segundo, involucran la movilización de fondos que no siempre están a su alcance. En consecuencia, gran parte de la actividad de los CE se concentra en la atención de las emergencias. Veamos lo que manifiesta al respecto la E2 de Morón:

“Los fondos que llegan al Consejo Escolar no son muchos. Nosotros en este momentos estamos recibiendo 150.000 pesos mensuales, cuando tenemos una demanda de 5 o 10 obras diarias, emergencias. Se hace difícil programar obras. Y si programamos, son obras menores de 40.000 pesos (...)”. Pero no podemos hacer una planificación mas

profunda en cuanto a obras, porque no depende de nosotros, (...) depende exclusivamente de la respuesta que nos dé la provincia. (...) Dentro de la planificación, por ejemplo, cuando llegamos teníamos varios colegios en Morón con baños con letrinas. Entonces hicimos un programa de reconversión de esos baños; eso es planificación. (...). Nosotros tratamos de que cada obra tenga una planificación detrás. A veces, eso no lo podemos hacer si no es por medio de subsidios. La parte de planificación esta muy comprometida, porque la provincia ha ido bajando el gasto en infraestructura (el año pasado era 120 millones, este año son 73). Eso te da la pauta de lo que van a hacer. Lo que estamos haciendo en el Consejo es ver el tema de las urgencias, privilegiar prevención, seguridad, higiene, que no haya aulas electrificadas, perdidas grandes en los techos.”

Las restricciones que enfrentan a la hora de actuar, emergen también en las palabras del E3 de Tres de Febrero:

“El Consejo Escolar muchas veces hace el papel de bombero, cuando no prevé y diagrama su trabajo. Lo puntual del Consejo Escolar de Tres de Febrero es que tenemos todo bastante diagramado como para no salir a apagar incendios. Cuando hubo una crisis de gas, nosotros teníamos todo resuelto desde antes. Pero nosotros dependemos de un presupuesto; si la provincia en lo que es infraestructura no nos baja ese presupuesto, estamos atados de pies y manos. Depende de la provincia si nos da más o menos dinero. El Consejo Escolar es un intermediario entre la provincia y la sociedad en educación”.

En otro contexto, el del distrito escolar de Puán, la visión de un consejero escolar (E6) no es muy diferente:

“Lo que pasa es que nosotros somos intermediarios, nosotros dependemos de la provincia. Podemos decidir “esta escuela necesita...”, pero dependemos de un presupuesto. No tenemos la autonomía, no manejamos un presupuesto. Lo ideal sería que un Consejo Escolar manejara un presupuesto (...) El presupuesto anual del Consejo Escolar de Puán es aproximadamente de 1.500.000 de pesos y un monto así, que pasa por nuestras manos, nos parece muchísimo. Y uno quiere planificar, tendría esa visión, pero acá, un viento, una lluvia, y tenés que salir como bombero (...) En definitiva, creo que lo nuestro es 99% responder a emergencias y 1% de planificación”

Sintetizando: el consejero escolar de Tres de Febrero se refiere a un plan de previsión frente a una crisis energética; por su parte, la consejera escolar de Morón menciona un plan de reconversión de los baños de algunas escuelas de su distrito. No obstante, en la práctica de todos los días los CE no se caracterizan por planificar. Por el contrario, su actividad está dominada por la atención de urgencias. Lo cierto es que la demanda de las escuelas es siempre cuantiosa: los edificios suelen tener varios años de antigüedad; además, los actos de vandalismo, muy frecuentes en los distritos de la periferia urbana, conspiran contra su mantenimiento. En definitiva, pues, las obras de mayor envergadura

y que requieren mayores recursos son planificadas a nivel provincial, mientras que los CE se calzan el traje de bombero y priorizan las carencias más inmediatas y la seguridad de los alumnos.

Este patrón de funcionamiento se constata asimismo cuando se observa lo que ocurre en otra de las actividades principales de los CE: la atención alimentaria de los alumnos que concurren a las escuelas a través de la cuenta del SAE. La regla es que los Consejos hagan un relevamiento de los establecimientos escolares del distrito y sobre la base de dicha información y de las necesidades detectadas, distribuyan los cupos de alimentación² entre los mismos. Luego son los directivos de las escuelas los que asignan esos cupos a los alumnos. Ocurre, sin embargo, que con frecuencia los cupos asignados a las escuelas no son suficientes en relación con el número de alumnos ya que los presupuestos asignados a los CE no se corresponden con las demandas que reciben. En esas circunstancias, le cabe a los directivos enfrentarse a complejos dilemas cotidianos, como comenta la E10, directora de una escuela de un barrio humilde de Morón:

“Por medio del SAE teníamos el año pasado 650 cupos pero este año nos lo bajaron a 488. Esto nos obliga a hacer malabarismos. A nosotros nos ponen un menú, que tratamos de manipular para ver si es posible tener más cupo. Porque si yo tengo por ejemplo 800 o 700 y pico de alumnos, ¿cómo elijo a los 488 alumnos que van a poder comer un sándwich? ¿Qué voy a decirles? Vos porque no sos pobre y tomás desayuno no comés sándwich...y vos porque sos pobre y no tomás desayuno sí a vas comer. Yo, esa careta para decirlo ¿de donde la saco? Esto del SAE me tiene bastante mal”.

En este contexto de demandas abundantes y recursos escasos, los proveedores y contratistas que atienden las necesidades de las escuelas tienen un rol fundamental, no sólo en cuanto a la calidad de las obras de infraestructura y la calidad de los alimentos suministrados sino también como garantes del flujo regular de los servicios. Un buen vínculo con ellos es crucial para el desempeño de los CE. En ese sentido, se manifiesta la E2:

“La verdad es que tenemos un grupo bastante bueno de proveedores y contratistas, aunque a veces sucede que las obras no son las mejores. Pero también es verdad que nos recostamos sobre la deuda que tenemos con ellos para seguir manteniendo el círculo y que camine. Nosotros estamos debiendo unos 200.000 pesos de obras del año pasado: te van bancando sino es imposible, no podrías darle respuestas a las escuelas”.

² Hasta Marzo de 2010 eran de \$2 diarios por alumno e incluían desayuno, almuerzo y merienda. En Marzo de 2010 aumentó a \$3 diarios, pero se redujo el número de cupos.

Los CE se vinculan a ellos cuando las obras o los servicios alcanzan cierta envergadura y requieren del llamado a licitaciones. En cambio, cuando los gastos a realizar son de bajo monto suelen ser las propias escuelas las que se ocupan de contratar a los encargados de la obra. Para ello, en 2006 mediante la resolución 297/06 fue creado el llamado Fondo Escuela y por medio de él la DGCyE buscó impulsar a las cooperadoras escolares para que afronten, sin intermediarios, los gastos menores. Dicho fondo recibe trimestralmente una transferencia de recursos, que oscila entre los 400 y los 2.000 pesos y que son depositados en las cuentas bancarias de las cooperadoras³. Los rubros para gastar estos fondos están delimitados e incluyen, entre otros, la reparación de cerraduras, ventanas y rejas, reposición de vidrios y lámparas, recarga de matafuegos y cortes de césped. Esta otra fuente de menor cuantía completa el conjunto de insumos a partir de los que se desenvuelve la actividad de las escuelas. A ella hace referencia el E14:

“Las direcciones de escuela tienen ahora un Fondo Escuela para gastos menores, operativos, que no necesitan grandes presupuestos. Una buena conducción institucional no tendría que pedir por urgencia dinero a los Consejos. Ese Fondo Escuela va a la cuenta bancaria del director o directora del establecimiento y con él se saldan los inconvenientes. Sobre todo a principio de año, cuando los inconvenientes son más notorios e impiden el comienzo de las clases”

Focalizando ahora sobre un aspecto crucial del desempeño de los CE, nos preguntamos: ¿cómo realizan las escuelas sus demandas de infraestructura y cómo obtienen respuesta? El procedimiento regular es el siguiente: el representante de una escuela del distrito – el/la directora/a del establecimiento – deja en la Mesa de Entradas del Consejo Escolar un pedido. Los asuntos que llegan por Mesa de Entradas son considerados en la sesión de la respectiva Comisión de Infraestructura o de Bienes y Servicios. Allí tiene lugar un primer trámite en el que se establecen prioridades, esto es qué demandas que atender. Los consejeros entrevistados concuerdan en que el inspector de la Dirección Provincial de Infraestructura es una pieza clave en este proceso: revisa los pedidos de las escuelas, determina el trabajo por hacer y maneja los presupuestos. De esta manera, es quien, en última instancia, define las prioridades y coloca la firma

³ En la práctica, si uno observa una planilla donde se detallan las transferencias del Fondo Escuela nota que en el rubro “Entregado a” no siempre figura la Asociación Cooperadora de la escuela; en numerosas ocasiones, los recursos son entregados al Consejo Escolar o son retenidos por “falta de rendición de cuentas”

para que las obras se inicien. Comprobamos así que la DGCyE se reserva un lugar decisivo en la implementación de las soluciones que promueven los CE.

Señalemos de paso que el papel determinante del inspector enviado por el gobierno provincial suscita ocasionalmente reacciones preventivas. Así, por ejemplo, en el Consejo Escolar de Morón, hay un arquitecto, contratado por el municipio, que es presentado como “el fiscal de los inspectores”. Consideremos el testimonio de una consejera escolar del distrito (E2), que se extiende además sobre otras cuestiones relevantes:

“El problema mas grande que tenemos no son los fondos que adjudicamos, sino el mal trabajo que recibimos a cambio. Y ahí esta la función del inspector. Si vos tenés un inspector que va una o dos veces por semana a la escuela, que mira todo lo que se hace, controla que se termine la obra... tenés el problema de la escuela solucionado. Si eso no sucede, son los directores de la escuela y los padres que se quejan al ver que se hizo una inversión en la escuela, pero que no sirvió para nada. Si la empresa lo hizo mal, es muy difícil después revertirlo, por lo que el control de los inspectores es clave. Te doy un ejemplo. Muchas veces nos pasa con los techos que licitamos la obra, va el contratista y nos dice: acá tenés 50 metros de membrana y se necesitan 80. Y pasa que, si el inspector no va, no sube a chequear el techo, estás licitando por un valor que no corresponde. Con este arquitecto, buscamos que se revisen todos los pliegos, que se visiten todas las escuelas. Es un fiscal de los inspectores. Es la única manera que encontramos y no lo paga la provincia, sino el municipio”.

Llegados a este punto, cabe un comentario sobre el grado de descentralización administrativa. Para medir el grado de descentralización administrativa hemos propuesto dos indicadores: a) el número de atribuciones de los CE; y b) el margen de autonomía para hacer uso de dichas atribuciones. En más de una ocasión, hicimos referencia al hecho de que el Consejo Escolar actúa en un ámbito del sistema educativo bonaerense bien específico; esto es, el gobierno administrativo de la educación, por oposición a las cuestiones técnicas y pedagógicas. Una vez acotado este campo de acción, sostenemos que numerosas atribuciones recaen sobre los CE a fin de garantizar “el hecho escolar”, es decir que todos los alumnos puedan ir a clase. La gestión de las obras de infraestructura, proceso que acabamos de describir, es una de sus funciones más importantes. En consecuencia, resulta pertinente evaluar el grado de descentralización administrativa a la luz de dicho proceso. De la dinámica cotidiana de los CE se desprende que el lugar reservado a esta institución parece ser el de respuesta a emergencias. En ese sentido, los consejeros tienen un margen de iniciativa y de acción a

la hora de definir prioridades. Ahora bien, hemos visto que el gobierno provincial se asigna un lugar clave en este proceso, en tanto es el inspector dependiente de la Dirección Provincial de Infraestructura (DPI) quien, en última instancia, define las prioridades. Es por esto que sostenemos que el grado de descentralización administrativa es medio, puesto que, si bien las atribuciones de los CE son numerosas, su margen de autonomía para tomar decisiones es limitado. Más adelante, haremos referencia a un proyecto que busca ampliar este margen de autonomía.

Además de los inspectores de infraestructura, otro de los funcionarios vinculados al gobierno provincial que se encuentra en permanente contacto con los consejeros y que, de hecho, tiene como sede de trabajo el mismo Consejo Escolar es el secretario técnico. Según anticipamos en el capítulo anterior, el cargo de secretario técnico figura en la Ley 11.612 de 1995, pero fue recién entre 2006 y 2007 que se oficializó y se cubrió el cargo en todos los distritos escolares. Las tareas del secretario técnico consisten en coordinar el trabajo del personal administrativo del Consejo Escolar, verificar el cumplimiento de los procedimientos, controlar la mesa de entradas y, principalmente, ejecutar las disposiciones del cuerpo de consejeros escolares. La secretaria técnica del Consejo Escolar de Puán (E9) nos ofrece una visión acerca de los alcances del cargo:

“La figura del secretario técnico quizás nació para los Consejos Escolares grandes, en tanto los fondos que ellos manejan son superiores a los que se pueden manejar acá. Sobre cuál es nuestra función, si vos lees la ley, empiezan los problemas. Nosotros tenemos unas funciones bien delimitadas, pero en la práctica, a veces, son difíciles de llevar a cabo. Puede que no tengas la estructura, o cobres un sueldo distinto a la de la categoría que tenés que tener. Acá, como es un Consejo chico, tratamos de manejar todo de forma cordial y conjuntamente. Yo lo que hago es, todos los meses volcar los datos de las cuentas de los Consejos, controlar los pagos, controlar a los proveedores, temas de transporte, las licitaciones. También está a mi cargo la mesa de entradas. Todos los meses audito los gastos y a los proveedores.”

El secretario técnico es visto desde el gobierno provincial como un personal que jerarquiza la labor del Consejo Escolar, ya que representa una figura que accedió al cargo por concurso público y posee en consecuencia ciertas aptitudes, y sirve a la vez para controlar a la institución y hacer más calificado y transparente su desempeño. Cuando existen, los problemas para el ejercicio de esta posición no resultan sólo, como dice la secretaria técnica recién citada, de la falta de estructura o de salarios que no se compatibilizan con la función. Hay también otro factor que incide y que tiene que ver

con los celos y reservas que ha suscitado de parte de unos consejeros escolares acostumbrados a actuar sin la presencia incómoda de un funcionario reclutado sobre criterios no políticos. El testimonio de un consejero de Tres de Febrero (E3) es una muestra clara de ello:

“El secretario técnico no tiene ninguna injerencia entre nosotros, en tanto no participa y no toma decisiones. Acá el secretario técnico es un buen tipo, un amigo, un compañero, pero no se mete en nada. Hay algunos consejos escolares que tienen quilombos porque el tipo trata de cumplir la función para la cual fue asignado y choca contra el presidente, vicepresidente o el tesorero (...) En realidad es una figura que no tendría que existir, es decorativa y hace que la Provincia tenga un gasto innecesario por mes.”

Luego de pasar revista a las tareas de los CE y a las circunstancias típicas dentro de las que actúan estamos en condiciones de abordar una cuestión a la que con frecuencia han sido asociados. Aludimos al manejo discrecional de los fondos a su disposición. Para comenzar ya sabemos que los CE administran cuatro cuentas diferentes. A fin de determinar los márgenes de discrecionalidad que consienten las transferencias de estos fondos podemos considerar tres dimensiones: a) el rubro de las transferencias, esto es, en qué se gastan los recursos; b) el destino, esto es, dónde se gastan los recursos; c) el *timing*, es decir, cuándo se transfieren el dinero. Si los Consejos contaran con un alto grado de discrecionalidad deberían poder controlar estas dimensiones. Veamos, pues, qué es lo que sucede. Si examinamos la dimensión “rubro de la transferencia”, observamos que los recursos llegan a los Consejos con una asignación específica. Por ejemplo, a la cuenta S.A.E llega una determinada cantidad de fondos destinados a las partidas alimentarias y, adicionalmente, hay una cuota anual para la compra y reparación de equipamientos. Lo mismo ocurre con los fondos de la CUPF que son depositados en una subcuenta en particular. El monto de recursos destinados al mantenimiento de las calefacciones o a la provisión de agua potable, por ejemplo, solo pueden ser utilizados a esos fines. En este sentido, una consejera de Morón (E2) sostiene que *“Todo viene establecido. Todas las cuentas que manejamos tienen establecido los rubros donde tenemos que gastar los fondos”*.

Como anticipamos en el capítulo anterior, el Fondo Compensador merece un comentario aparte. Esta cuenta no puede ser modificada a discreción por la provincia pues sus fondos provienen de un porcentaje de la recaudación de los impuestos de

ingresos brutos. Por lo tanto, el tamaño de la cuenta depende de la recaudación y no de una transferencia planificada desde el gobierno provincial. Cada Consejo tiene una cuenta en el Banco Provincia en la cual se deposita el dinero del Fondo Compensador. La E2 comenta:

“Yo todos los días llamo a la oficina, van al banco y me dicen: ‘Hoy hay 5 mil pesos, 8 mil pesos, hoy no hay nada’. De acuerdo a eso que va entrando, vamos viendo con la Comisión de Infraestructura a qué le damos respuesta (...)”

Visto comparativamente, el Fondo Compensador es aquel que consiente un mayor margen de maniobra a los consejeros escolares ya que está asociado a la reacción ante situaciones de emergencia. El monto que llega al Consejo no tiene, por lo tanto, una asignación específica en cuanto a “rubro” – o al menos es amplio –, y funciona como reserva para atender urgencias. El depósito de estos fondos en la cuenta bancaria de los Consejos es automático; por el contrario, las otras cuentas dependen de que las transferencias se activen. Esta distinción nos lleva a contemplar la dimensión “*timing*” de las transferencias. Aquí lo que nos interesa es observar si el cuerpo de consejeros tiene la capacidad para controlar en qué momento hacer las transferencias. Con excepción del Fondo Compensador, las cuentas que manejan los CE se nutren de recursos que son transferidos desde el gobierno provincial; de allí que su disponibilidad dependa exclusivamente de poder contar con esa transferencia. En consecuencia, concluimos que los CE no tienen un control muy amplio sobre el “*timing*” de los envíos de gran parte de los recursos que manejan. Sin embargo, para el caso del Consejo Escolar de Morón, la E2 trae un ejemplo de cómo se buscan salidas a estas restricciones cuando la situación así lo impone. Probablemente se trate de una fórmula excepcional, que, de todos modos, descansa en la autorización que se recibe desde el vértice del sistema educativo:

“Ahora, por ejemplo, hay un gran déficit de bancos en las escuelas. Nosotros hicimos un proyecto con una asociación de ex combatientes de Malvinas para que ellos se encarguen de reparar los bancos. Hicimos un cálculo de la cantidad de dinero que hacia falta. Los montos aprobados por la Provincia debían llegar a través de la subcuenta Fondos Descentralizados de la CUPF. Pero sucede que los fondos descentralizados están llegando con una demora de entre 45 y 90 días. Si nosotros esperamos, las escuelas van a estar por tres meses más con los chicos sentados en el piso. Entonces, ¿qué hice? Pido una autorización, me dejan usar parte de ese dinero con el Fondo Compensador, que entra todos los días, y le doy material a la gente para que haga el trabajo. Cuando llegan los fondos descentralizados hago la transferencia al Compensador. Sólo puedo hacer estas cosas por autorización”.

Por último, queda por considerar la dimensión “destino de las transferencias”, es decir, a qué escuelas son asignados los fondos. Al respecto, ya hemos dado algunas pistas en lo que refiere a los recursos del Fondo Compensador: el Consejo Escolar establece prioridades (por ejemplo, un consejero de Tres de Febrero – E5 – afirma que “*Se le da prioridad a las escuelas que tienen comedor porque son los más necesitados*”), pero el inspector de la DPI es finalmente quien determina la obra a realizar en cada escuela.

De esta manera, si consideramos el margen de autonomía de los consejeros para administrar los recursos a la luz de las tres dimensiones distinguidas – rubro, destino y *timing* –, constatamos que éste no parece ser muy amplio: la mayor parte de los fondos que manejan los CE llegan cuando el gobierno provincial activa las transferencias y con un rubro establecido y en los hechos el radio de acción está confinado a establecer algunas prioridades. En definitiva, entonces, es difícil compartir la visión que les atribuye a los CE un uso discrecional de los recursos que están a su disposición para atender las necesidades de las escuelas. Consecuentemente, el grado de descentralización fiscal es bajo. Esto se desprende, por un lado, del estrecho margen de discrecionalidad en la administración de recursos apenas mencionado y, por el otro, de que los CE no generan fondos propios – a excepción de los pocos recursos de la cuenta Fondos Propios – sino que dependen de las transferencias del gobierno provincial delimitados a usos específicos.

3.2 Percepciones y expectativas sobre los Consejos Escolares

Para tener una idea del funcionamiento efectivo de los CE no basta con describir sus atribuciones y recursos tal como están establecidos por el marco normativo que regula sus actividades. Entendemos que es preciso agregar otra información relevante: la percepción y las expectativas que tanto los consejeros como los demás actores que forman parte del sistema educativo tienen acerca de su desempeño. Comenzaremos con la visión que nos ofrecen los propios consejeros escolares, para

explorar luego la de los directivos de las escuelas y, a su vez, la de quienes ocupan posiciones centrales en la gestión de la educación en el gobierno de la provincia.

3.2.1 Los consejeros escolares

En las entrevistas que hemos realizados los consejeros escolares se perciben a sí mismos como teniendo un papel importante en garantizar cotidianamente “el hecho escolar”. Nuestra función, se nos dice en Tres de Febrero, es “*estar desde las 8 de la mañana cuando viene la primera directora a reclamar que no tiene agua o que los cables están pelados*”. En Morón escuchamos que “*todos los días hacemos notas o llamados de emergencia*”. Mientras que en Puán se afirma que la función es “*dar la cara todos los días*”. Esta conciencia de ser la cara visible del aparato de apoyo educativo es también el fruto de las demandas que los CE reciben. Así, se agrega en Tres de Febrero, con frecuencia “*Los padres dicen “El Estado tiene que estar presente” y nosotros somos (...) el Estado que está presente*”. En fin, como lo destaca otro testimonio, quién ocupa el cargo de consejero escolar es “*la persona que está en contacto más directo con el pueblo*”.

Podemos preguntarnos entonces, esta percepción del lugar que ocupan, ¿se condice con el compromiso que asumen frente al rol que tienen asignado? Responder a esta pregunta no es tarea sencilla. Para hacerlo en forma concreta se requeriría una investigación más exhaustiva que la realizada para este trabajo exploratorio. De todos modos, a partir de las evidencias recogidas es posible delinear algunos perfiles. Repasemos los argumentos de varios de los consejeros entrevistados en busca de respuestas:

“Mirá, yo no te voy a decir que nosotros vamos a cambiar cosas vitales de la educación (...) Por ejemplo, el comedor, ¿qué es? ¿Sólo darle de comer al chico? No, vos para darle de comer a un chico tenés que tener una política que abarque más que el plato de comida (...) A lo mejor es muy chiquito lo que podemos modificar en otros aspectos, pero no podemos dejar de hacerlo. Yo no puedo estar sentada acá sólo para decidir si pinto una pared: sería frustrante. Al menos ésta es la concepción de consejero que tenemos nosotros” (E2 de Morón)

“A mí me gusta trabajar para la comunidad. (...) Si vos venís con ganas de laburar se pueden corregir un montón de cosas. Por ejemplo, si se cuestiona el servicio alimentario y vos sos un consejero con ganas de laburar te vas a una escuela a la hora de la comida y probás lo que los chicos comen. Yo tengo la obligación de probar lo que comen los chicos”. (E5 de Tres de Febrero)

A nuestro juicio, la imagen que se desprende de las palabras de estos entrevistados es la de un fuerte compromiso con el rol que tienen a su cargo. De todos modos, cabe destacar que en el marco de la fuerte percepción de compromiso compartido, existen diferencias en sus alcances entre los dos consejos estudiados. En el capítulo anterior señalamos que en Morón además de las dos comisiones establecidas por ley, la de Bienes y Servicios y la de Personal, hay otras más que cubren otros aspectos de la situación escolar. Las palabras de la E2 se corresponden con la mayor ambición con que los consejeros de ese distrito encarar su función: *Nosotros, uno de los días en que nos reunimos lo dedicamos a discutir políticas educativas. Después de las discusiones salen muchos conceptos que pensamos y que tratamos de que lleguen. Esa es nuestra función.* Para tener una visión de conjunto debemos reconocer asimismo que también hemos recogido en nuestro trabajo de campo otras evidencias que no se ajustan a la imagen de un fuerte compromiso con el cargo. El E5 de Tres de Febrero destaca, por ejemplo, *Acá hay consejeros que vienen a las 9 y se van a las 11 de la mañana. La ley no dice nada sobre horarios, eso queda a la responsabilidad de cada uno.* Y en efecto están los que afirman, como ocurre con el E3 de dicho Consejo: *Acá hay tipos que toman el Consejo Escolar como su vida. Yo todos los días voy al Consejo Escolar pero quizás después del mediodía voy al Concejo Deliberante a hablar de política. No es mi vida el Consejo Escolar.* Existen, pues, una realidad heterogénea respecto de la interpretación del rol. ¿Cuáles son las que predominan? No tenemos elementos para saberlo con seguridad. Creemos, no obstante, que al menos en los distritos que hemos estudiado la figura del consejero escolar que se involucra en “el hecho escolar” y “dá la cara” está bastante generalizada.

En el punto en el cual parece no haber divergencias es en el de las limitaciones dentro de las que deben actuar, esto es, los obstáculos que enfrentan los consejeros para responder a las demandas. *Nosotros, en definitiva, dependemos de un presupuesto,* afirma el E4 en Tres de Febrero, *si la provincia no lo baja estamos atados de pies y manos.* La misma queja la manifiesta el E6 en Puán: *Nosotros somos intermediarios,*

dependemos de la provincia. Podemos decir “esta escuela necesita...”pero dependemos de un presupuesto (...) Tenemos poca autonomía: si un portero se enferma tenemos que pedir autorización a La Plata para reemplazarlo.

Tomando en cuenta el panorama de las normas que definen las responsabilidades y los usos de fondos de los CE que presentamos en el capítulo anterior, no sorprenden estos lamentos acerca de la falta de autonomía, ya sea en el manejo del presupuesto o en los trámites administrativos. A todo esto es preciso sumar otro orden de problemas, que provienen de su clientela, las propias escuelas. Como cotidianamente los CE se ponen en movimiento en respuesta a los reclamos de las escuelas, cobra importancia el tipo de conducción que éstas tienen. Así, la E2 de Morón sostiene que *la suerte de las escuelas depende mucho de las escuelas mismas. Vos podés encontrar dos escuelas públicas, una bien pintada y conservada y la otra que quizás no. Eso es valorativo del directivo de la escuela. Hay directivos que tenemos en el Consejo una vez por semana: esa escuela va a tener otra respuesta que la de un directivo que no pide nada, que no viene.*

A manera de resumen de los testimonios que hemos reunido, podemos afirmar lo siguiente: en contraste con la opinión con frecuencia negativa que circula acerca de los consejeros escolares y que ve en ellos a políticos más centrados en sus intereses individuales que en sus responsabilidades públicas, éstos muestran en general un grado importante de involucramiento en sus tareas, en medio de las restricciones y obstáculos que rodean al desempeño de sus actividades en el terreno.

3.2.2 Las escuelas

Consideremos ahora la percepción y las expectativas que los directivos de las escuelas tienen acerca de la actividad de los CE. ¿En qué circunstancias y con qué cálculo es esperable que los directivos visiten los CE y formulen sus demandas? La directora de una escuela de Morón (E10) nos ofrece una primera pista:

“Si vos me preguntás ahora qué significa para mi el Consejo Escolar, te digo que es aquel que me puede solucionar un problema urgente. Si hay una urgencia, un problema real, yo sé que el único que va a estar es el Consejo Escolar”

Comprobamos, de esta manera, que para esta directora de una escuela de Morón, el Consejo Escolar es la institución que puede dar respuesta a los problemas inmediatos que puedan surgir o aquella que puede ofrecer una salida de emergencia a problemas que requieren soluciones estructurales. Es en este sentido que nos referimos al Consejo como un “agente solucionador de urgencias”. Ahora bien, el Consejo Escolar puede transformarse en un medio indispensable para la gestión cotidiana de una escuela cuando las circunstancias exceden las capacidades – ya sean monetarias o administrativas – de la misma. En contraste con el testimonio del E10, se manifiesta el E11, vice-directora de una escuela del distrito de Tres de Febrero:

“Yo al Consejo Escolar recurro bastante. No solo para hacer pedidos por refacciones o filtraciones (porque nuestra cooperadora no es fuerte)... También si tengo problemas con un proveedor, se lo planteo a los consejeros. Ahora, por ejemplo, el vínculo con la Casa de la Cultura esta centralizado en el Consejo Escolar y si yo tengo que solicitar un escenario para un acto lo tengo que pedir a través del Consejo. De la misma manera, recurro al Consejo Escolar en una mediación con un auxiliar porque excede lo que podemos hacer”.

En este sentido, del testimonio de la E11 se desprende que el Consejo Escolar es considerado un referente para una escuela; no solo como aquel a quien recurrir en situaciones de emergencia, sino también como asesor y mediador.

Volvamos a los dichos de la directora de Morón a partir de la anécdota que comenta a continuación:

“A nosotros nos pasó que estuvimos muy mal con la cuestión del techo. Y no sé si es por una cuestión de limitación de plata o que por lo general las obras no son buenas (...) No son obras que digas “Bueno, arreglaron el techo y tenés una garantía de que va a estar todo bien por un tiempo” (...) En la situación de emergencia social y económica que vivimos, esta conducta me parece legítima y válida. Prefiero que me tapen el agujero y después vuelvo a pedir... ¿qué querés que te diga? (...) Si hay un problema a corto o mediano plazo, voy a tener que luchar, pero me van a ganar todos los otros problemas. No hay planes porque no hay guita y no porque no haya voluntad para hacerlos (...)

De este testimonio se desprenden algunos corolarios. Lo primero que puede destacarse es cómo se instala al Consejo Escolar como “agente solucionador de

urgencias” y que está ilustrado por su intervención ante los problemas que presentaba el techo de la escuela. En segundo lugar, la directora del establecimiento sostiene que las obras no suelen ser buenas, lo que parece indicar, en principio una insatisfacción con los servicios del Consejo. Ahora bien, la directora considera que la naturaleza de las soluciones que brinda el Consejo Escolar son parte de una “conducta legítima y válida” en la coyuntura de emergencia social y económica en que se encuentra el país. En consecuencia, sus palabras ponen de manifiesto una cierta empatía con la actuación de los consejeros escolares. Y atribuye, por lo tanto, la falta de planes no a la ausencia de voluntad entre los consejeros, sino más bien a los pocos recursos que tienen disponibles. Esa empatía se hace visible también cuando la E10 afirma que :

“Ellos (los consejeros) en las sesiones tienen que priorizar, porque esto tiene que ver con una cuestión de los fondos que hay disponibles. Entonces, hay demanda de corte de pasto, de limpieza de tanques, de destapación de cloacas, de todo... ¿cuánto entra de todo eso? ¿Cuánto queda afuera? Queda mucho afuera. Creo que es re importante lo que hacen, pero evidentemente tienen que priorizar, por una cuestión económica (...) Nosotros somos una escuela sin cooperadora fuerte, pero que administramos bien nuestros fondos, y tratamos de solucionar algunos problemas y no cargar al Consejo. Yo no voy mucho al Consejo. Pienso que hay un montón de escuelas que realmente no pueden... que lo único que tienen es el Consejo. Espero que si éste no responde a unos sea porque esta respondiendo a esos. Siempre me queda la esperanza”.

Por cierto, considerar que esta visión de la directora entrevistada es una visión común y homogénea al conjunto de los directivos de las escuelas sería una construcción reduccionista. De todas maneras, constituye una evidencia de que la labor de los CE puede contar con una actitud de comprensión por parte de sus principales y más inmediatos destinatarios.

3.3.3 Los funcionarios del nivel central del sistema educativo

Desde el nivel central, los CE son vistos como una institución que debe garantizar que se produzca el hecho escolar, esto es “que el chico esté sentado en el aula y el docente dando clase”. Evidentemente, los consejeros escolares no pueden asegurar que los alumnos asistan a clase o que los docentes no se ausenten, pero una vez que las condiciones básicas son satisfechas, su contribución resulta importante: gestionan asuntos vinculados al mantenimiento de los edificios escolares, la contratación del

personal auxiliar de las escuelas y administran el transporte escolar. Este último aporte merece ser resaltado. La cuestión del transporte escolar quizás no constituya una problemática en los distritos más urbanizados, pero adquiere una relevancia crucial en los distritos rurales – como es, por ejemplo el caso de Puán – en los que las distancias entre la escuela y el hogar de los alumnos puede ser grande, según nos lo han hecho saber los consejeros escolares que hemos entrevistado.

Desde la Dirección Provincial de Consejos Escolares, el organismo que coordina los CE de todos los distritos escolares, se auspicia una profundización del proceso de descentralización administrativa, a partir del cual los Consejos manejen mas recursos y atribuciones y, fundamentalmente, tengan un mayor margen de autonomía en su gestión, con vistas a hacer efectiva y garantizar la obligatoriedad de la educación. En palabras de un funcionario de dicha dependencia, lo que se busca es “descentralizar poder y no problemas”; esto es, no delegar puramente responsabilidades en los Consejos, sino proveerlos del marco y de la infraestructura adecuada para afrontarlas. Actualmente está en curso una propuesta de descentralizar la designación del personal auxiliar de forma tal que los CE cuenten con un mayor margen para realizar los nombramientos y que la Dirección de Recursos Humanos, encargada de autorizar los trámites, cumpla una función mera de control. Así estarían en mejores condiciones para afrontar emergencias, como las que destacaron los consejeros de Puán en la entrevista, quienes aducían que ante la enfermedad de un portero debían esperar el visto bueno de La Plata para poder cubrir esa posición en sus escuelas.

Los avances del proceso de descentralización a lo largo de estos lineamientos sin duda potencian a los CE como agentes económicos y políticos. Como agentes económicos porque son instituciones que administran recursos importantes – dentro de los límites ya destacados en la sección anterior – y que se colocan como el segundo gran empleador en varios municipios. Esto, a su vez, refuerza y define a los CE como agentes políticos porque están en posición de gravitar sobre la distribución de recursos políticos en sus respectivos distritos. Dicho esto, destaquemos que en nuestro trabajo de campo pudimos detectar que la ampliación de la descentralización no es vista con la misma óptica en el nivel central del sistema educativo provincial. Mientras que, como notamos, desde la Dirección Provincial de Consejos Escolares ese es un proceso tendencialmente positivo que hay que alentar, en otros núcleos del aparato provincial,

ocupados por expertos en problemas educacionales, las expectativas son menos favorables y prevalecen voces que alertan contra los excesos del proceso de descentralización. La primera línea argumental en estos ámbitos pone el acento en una postura clásica: la preocupación por la desigualdad. Como nos dijo el E14, funcionario de la DGCyE:

“Nosotros consideramos que la educación es política provincial. De ninguna manera municipal, por la tremenda desigualdad que existe en los distritos. Si vos descentralizas a nivel local, el objetivo de igualdad de oportunidades o el acceso democrático a un bien público como la educación va a estar debilitado por la medianía del desarrollo local. La descentralización de los Consejos Escolares constituye una cuestión bien importante porque llama la atención sobre la tensión que existe alrededor de quien es el responsable último de la educación pública en cada uno de los distritos.

A estas reservas se agregan otras: los temores que criterios políticos – y no las razones de necesidad y urgencia – adulteren la distribución de la asistencia económica a las escuelas, y que esos mismos criterios políticos – y no los de idoneidad y competencia – influyan en las designaciones del personal auxiliar de los establecimientos si los consejeros escolares ganan más autonomía en la gestión de estos asuntos:

“El Consejo Escolar es, básicamente, un actor político y económico local que adquiere un peso propio en las políticas municipales. Es un actor de conducción política del sistema del nivel central que cada vez más se descentraliza. Si bien forman parte del equipo central, sus tareas específicas se descentralizan y se desplazan a favor de la conducción política de los intendentes. Si vas a una reunión de gabinete de un distrito de la provincia, te vas a encontrar con distintos secretarios designados por el intendente y, muy seguramente, el jefe distrital o el presidente del Consejo Escolar, sentado a la par, como un secretario más del ejecutivo municipal discutiendo cualquier asunto local. Eso es una tendencia que lleva inquietantemente a la municipalización (...) Si se profundiza la descentralización, ¿te imaginás lo que puede ser para un intendente?” (E14)

En nuestra exploración de las percepciones y expectativas sobre los CE existentes en el nivel central advertimos, pues, visiones contrapuestas. La transferencia de responsabilidades hacia los CE es considerada como un paso auspicioso por el organismo que tiene a su cargo su supervisión, pero es observada con cierta inquietud por otros actores del sistema educativo bonaerense. En particular, existe la preocupación porque se distorsionen las actividades de esta institución acentuando las desigualdades en la oferta educativa y abriendo el cauce a la influencia de poderes

políticos locales. De allí se desprende una hipótesis que recorre parte de la literatura sobre los CE, en particular Munin (1993) y Giovannini (2007), y que sostiene que la filtración de intereses partidarios afecta negativamente el funcionamiento de los CE. Este comentario nos conduce al siguiente capítulo donde examinaremos la dimensión política de los CE.

IV. La doble dimensión política de los Consejos Escolares

En forma sintética, la dimensión política de los CE descansa sobre el origen electivo de sus miembros y se desagrega en dos dimensiones: la dimensión representativa, que hace referencia a la relación entre los consejeros y los partidos que los designa para competir por el cargo, y la dimensión participativa, que hace referencia a la relación entre los consejeros y la comunidad que con su voto finalmente los elige.

4.1 La dimensión representativa de los Consejos Escolares

El componente electivo de la institución de los CE nos introduce en el mundo de la política partidaria dado que la representación política está mediada por los partidos políticos. La legislación electoral no fija ningún requisito particular para ocupar el cargo de consejero escolar; sólo estipula que deben ser ciudadanos mayores de edad, vecinos del distrito con no menos de dos años de domicilio inmediato anterior a la elección y afiliados a un partido político. De aquí se desprende el status peculiar de los consejeros escolares dentro del juego de la política representativa ya que, como sabemos, la institución a la que pertenecen está definida como un órgano desconcentrado de la DGCyE de la Provincia de Buenos Aires. Por un lado, los consejeros escolares integran una lista junto al intendente y a los concejales, y por el otro, el funcionamiento del Consejo Escolar es controlado desde una dependencia del gobierno provincial. Esto es, los consejeros acompañan la boleta de los cargos municipales, pero el ejercicio de sus responsabilidades está enmarcado con independencia de la gestión municipal.

La lógica recién descrita es un buen punto de partida para estudiar la dimensión representativa de los CE. Un primer aspecto a considerar es la confección de las listas para los cargos de consejero escolar. En este sentido, el proceso por el cual los candidatos a consejeros acceden a listas no parece diferente al procedimiento mediante el cual otros aspirantes a cargos municipales son seleccionados. Se trata de procedimientos que habitualmente siguen reglas informales: el armado de las listas

suele recaer en el máximo referente partidario del distrito. El E3 de Tres de Febrero, electo por la mayoría y por lo tanto miembro del mismo partido que el intendente dice: “*Nosotros estamos ahí (en el Consejo Escolar) porque nos pone el intendente*”. De manera similar se manifiesta el E5, también de Tres de Febrero, cuando destaca que se mantiene en el cargo desde hace 14 años “*porque tengo la suerte de ir con el intendente*”.

¿Quiénes son, podemos preguntarnos, convocados por los intendentes para acompañar sus listas en los cargos de consejeros escolares? Esta es una pregunta que se impone porque tiene una respuesta que ya es un lugar común entre los observadores de la política municipal. El cargo de consejero, se señala a menudo, *es un premio consuelo* para los que no pueden acceder a la lista de concejales, *es la cola de arrastre de una lista, es un puesto de descarte*. Estas son afirmaciones que asocian los consejeros escolares con individuos con bajas calificaciones e inclusive con escasos compromisos con el cargo. No tenemos elementos para confirmar o desmentir categóricamente esta interpretación. Es probable que se apoye en datos de la realidad. Pero también, como suele ocurrir con las afirmaciones muy generales, es probable que no describa adecuadamente los contextos políticos que son diferenciados y que también experimentan cambios como resultado de la proliferación de distintas ofertas partidarias en el conurbano bonaerense.

Como planteamos al inicio, el carácter electivo de los CE nos introduce en la discusión sobre los efectos de la política partidaria. Al respecto, Munín (1993) sostiene la hipótesis según la cual los intereses asociados con la carrera política individual de los consejeros y los concernientes a los partidos que ellos representan se filtran en los Consejos y perjudican sus actividades. En el mismo sentido se pronuncia Giovannini (2007), quien postula que el mal funcionamiento de los CE se explica, entre otras cosas, por factores políticos partidarios. A fin de abordar la discusión planteada habría que distinguir entre los intereses individuales de los cuadros partidarios y los intereses del partido en su conjunto.

Considerando los primeros, recordemos que el cargo de consejero escolar es el cargo electivo de menor jerarquía dentro de un partido político que compite en las elecciones bonaerenses. Esa ubicación ha conducido a que se asocie regularmente el

cargo de consejero escolar a un primer peldaño en la carrera política de un individuo. Las evidencias disponibles indican que hay casos en los que quienes fueron consejeros escolares siguieron escalando posiciones en la estructura jerárquica de los cargos electivos. Así tenemos que el actual intendente de Morón, Lucas Ghi, fue consejero escolar entre 2003 y 2005 y renunció al cargo para asumir luego como concejal y en 2009 fue promovido a la conducción del municipio. Constatado que en ciertos casos el cargo de consejero funciona como un primer escalón de una carrera política, cabe una pregunta: ¿el hecho de que un consejero se proyecte personalmente más allá de su actividad como consejero escolar afecta en forma negativa su desempeño en el cargo? A nuestro juicio, esto no necesariamente ocurre. Una vez más, la variable “compromiso con el cargo” es el factor clave para estimar el desempeño de un consejero escolar. En un tramo anterior de este trabajo citamos el testimonio de un consejero escolar de Tres de Febrero (E3) que se ajusta bastante a la imagen que propone Munín. Volvamos ahora sobre el testimonio más extensamente:

“Acá hay tipos que toman el Consejo Escolar como su vida. Yo, todos los días voy al Consejo Escolar, pero quizás después del mediodía voy al Concejo Deliberante a hablar de política. No es mi vida el Consejo Escolar. Entiendo que es una transición, un escalón...Yo aspiro a seguir creciendo en política. . Crecer en política es ir a un espacio donde me permitan implementar políticas públicas para la gente y que sea mucho más directo, que no tenga tanto de estas cosas como ahora en el Consejo Escolar.

Es evidente que el compromiso con la función de este consejero escolar no es muy intenso; para él, el crecimiento en su carrera política no pasa por los asuntos que son la materia de la actividad del Consejo Escolar, sus expectativas están en otro lado. Distinto nos parece el ejemplo del concejal (E1) que entrevistamos en Morón. Entre 2003 y 2005 fue miembro del Consejo Escolar del distrito. Desde ese lugar encabezó un vasto programa de reorganización de la institución – que destacaremos enseguida - antes de dar el salto al Concejo Deliberante. En este caso, la aspiración a crecer en política no fue incompatible con un fuerte compromiso con sus responsabilidades iniciales como consejero escolar.

Veamos ahora la incidencia de la segunda variante de los intereses partidarios, los que son el fruto de la organización en su conjunto. En este plano lo que suele afirmarse es que los intereses partidarios llevan a la utilización de los CE como plataforma para la

reproducción del aparato partidario en desmedro de la función normativamente asignada a dichos Consejos, en pocas palabras, garantizar el hecho escolar. Ahora bien, estimamos que esta mirada más bien negativa no permite capturar en sus diversos aspectos el fenómeno más complejo que abarca la idea de intereses partidarios. Para comenzar con el análisis de esos aspectos prestemos atención al tipo de orientación del partido que domina la política municipal. Este es un factor que hace una diferencia sobre el marco en el que se inserta el Consejo Escolar. Un ejemplo: el distrito de Morón es gobernado por un partido de aspiraciones reformistas – Nuevo Morón – liderado por Martín Sabbatella – que levanta las banderas de la transparencia como camino para fortalecer la gestión de las políticas públicas. En este sentido, el Consejo Escolar de Morón está positivamente beneficiado por el contexto partidario en el cual se desenvuelve. Algunos hechos (en los que jugó un papel relevante el concejal recién mencionado) dan cuenta de ello: se impulsó el programa Discrecionalidad Cero auditado por la organización no gubernamental Poder Ciudadano, con el propósito de transparentar el funcionamiento y la rendición de cuentas del Consejo Escolar; se reorganizó la división de tareas del cuerpo; se creó la Comisión de Prensa encargada de difundir un boletín mensual sobre las obras y trabajos realizados por el cuerpo; se promovió la cobertura de los cargos de secretario técnico y se contrató un arquitecto para fiscalizar la actividad de los inspectores; todas medidas orientadas a jerarquizar el funcionamiento de la labor del Consejo Escolar.

Junto a estas medidas auspiciosas, el contexto en que se desenvuelve el Consejo Escolar de Morón incluye también una rotación relativamente más alta en los cargos de consejeros, esto es, hay baja tasa de reelección (ver Anexo III). Con frecuencia, el fenómeno de la alta rotación ha sido asociado a una inversión débil en las habilidades necesarias para el ejercicio del cargo o, para decirlo de otra manera, a una falta de acumulación de *expertise* en la institución, con sus repercusiones negativas en el funcionamiento de la misma. ¿Cómo interpretar el fenómeno de la alta rotación en este distrito? Una posible interpretación sería que debido a que el que dirige el municipio es un partido de reciente formación el recurso a la circulación en los cargos es un mecanismo para asegurar el ingreso y la participación de nuevos cuadros militantes en la organización. Ahora bien debemos destacar también que se ha procurado contrarrestar los efectos posibles de la alta tasa de rotación por medio de otras estrategias. En primer lugar, la falta de acumulación de *expertise* es suplida por medidas

orientadas a fortalecer a la institución en su conjunto. El aparato burocrático del Consejo Escolar está integrado además por un arquitecto y cuatro empleados contratados por el municipio con el fin de agilizar los numerosos trámites administrativos del cuerpo. En segundo lugar, si bien existe una alta rotación, los puestos de mayor importancia del Consejo – esto es, la presidencia y la tesorería – han sido ocupados por cuadros políticos con trayectoria en el ámbito educativo e incluso en la gestión municipal. Podríamos hablar entonces de una “rotación controlada”. Vemos así que los intereses partidarios que se filtran no equivalen necesariamente a un impacto negativo sobre el funcionamiento del Consejo.

Examinemos el contexto político en el que actúa el Consejo Escolar de Tres de Febrero. El municipio es gobernado desde 1991 por Hugo Curto, miembro del Frente para la Victoria. Desde entonces, tanto el actual presidente del Concejo Deliberante como el del Consejo Escolar acompañan en la lista al intendente. El estado de cosas que domina la política municipal se reproduce en los dos cuerpos de representación local. Más precisamente, quién ocupa la presidencia del Consejo Escolar es consejero desde 1991 y ha ejercido el cargo de presidente sin interrupciones desde 1995. En lugar del cambio en los elencos políticos, evidente en la alta tasa de reelección de los consejeros (ver Anexo III), la preocupación del partido predominante en el distrito es la preservación del statu quo.

Llegados a este punto, cabe preguntarse si la filtración de intereses partidarios, como los que orientan al Frente para la Victoria en Tres de Febrero, operan en forma negativa sobre las funciones del Consejo Escolar. Si tomáramos al pie de la letra el argumento sobre los beneficios de la reelección éste sería un caso en el que encontraríamos consejeros escolares con experiencia y preparados para enfrentar los desafíos que se presentan. Sin embargo, la permanencia de un individuo en el cargo de presidente en el Consejo por tanto tiempo genera todo tipo de suspicacias y no parece posible extraer una conclusión clara con relación a este modo de entender la influencia partidaria.

Otra perspectiva para explorar la gravitación de los intereses partidarios es la que pone el acento sobre la manipulación de los fondos que disponen y las designaciones de personal que realizan los CE. En esta dirección se mueven los comentarios tan difundidos que asocian a los CE con un manejo oscuro de dinero y nominaciones en

base a criterios que apuntan a la reproducción de los aparatos políticos locales. Ya hemos dicho discutido el relativamente bajo margen de autonomía con el que cuentan los consejeros. No obstante, subsiste de todos modos un espacio para la discrecionalidad por parte de los consejeros y es allí donde surgen las sospechas y las denuncias. Un ejemplo de ello lo encontramos en el capítulo *“El misterio del codiciado cargo ad honorem”* del libro *El Aparato* de María O’Donnell (2005) adonde la institución es presentada como una “guarida de punteros” que lucran personalmente con los cargos y se apoyan en ellos para crecer políticamente. El funcionario de la Dirección Provincial de Consejos Escolares al que entrevistamos y entre cuyas atribuciones tiene la facultad de intervenir a los CE, reconoció que fenómenos como esos existen. No obstante destacó que el recurso a las intervenciones no ha sido tan generalizado.

Finalmente, hay otro ángulo para abordar el impacto de los intereses partidarios. Nos referimos a la posible relevancia que tienen las diversas concepciones que distinguen a los partidos al momento de afrontar las tareas del Consejo Escolar. Veamos lo que dicen nuestros entrevistados al respecto. El E1, actual concejal de Morón, consejero escolar por Nuevo Morón cuando la representación estaba compartida en partes iguales por el PJ y el partido de Sabbatella, comenta:

“Cuando éramos cuatro y cuatro, las decisiones se tomaban por unanimidad. Todos queríamos lo mismo: que las escuelas estén en las mismas condiciones”

En sintonía con ese comentario, el E5 de Tres de Febrero:

“Cuando vienen consejeros de otro partido, yo digo bien clarito: “acá somos todos consejeros de Tres de Febrero”. El partido político lo dejamos a un lado. Cuando yo voy a una escuela, no digo “Soy consejero por el PJ”. Somos consejeros escolares y para eso nos votaron (...) No hay puntos de vista partidistas porque somos coherentes: si hay una escuela que tenés que arreglar, hay que solucionarlo. No hay mucha vuelta”

Esta visión de los asuntos que tramitan los CE la encontramos también en Puán con el testimonio del E8:

“El Consejo no es una institución que pueda ser politizada, amen de que nosotros llegamos por un partido político. Porque acá se hablan de otras cosas (...) Cuando llegas acá, te das cuenta que es tanto lo administrativo, tanta la burocracia, que no hay casi lugar para la política. La plataforma del PJ y del Frente Vecinal, ¿en que puede diferir en lo que es educación a nivel de pueblo? Me parece que los dos partidos planteamos lo mismo: la mejora de las escuelas. Trabajar con los docentes, con los

directivos, con las cooperadoras. ¿Que partido político puede oponerse a la mejora de las escuelas? ¿O al chico que tenga el transporte o el comedor?”

Los testimonios que hemos podido recabar coinciden en afirmar que las actividades que realizan los CE no son susceptibles de interpretaciones en clave partidaria. Concretamente, en principio es bastante difícil que en lo que hacen los Consejos en su gestión cotidiana se filtren intereses partidarios entendidos como visiones ideológicas contrapuestas. Distinto sería el caso si los Consejos hubieran retenido la función de velar sobre cuestiones de orden pedagógico. En esas circunstancias, que no son las presentes, las discusiones sobre la laicidad de la educación o sobre los planes de enseñanza hubieran sido una ventana de oportunidad para las diferentes concepciones partidarias.

Ahora vamos a ocuparnos de un tema central en nuestro trabajo: los CE en tanto experiencia de descentralización política. Como anticipamos, los CE son una institución que por su origen electivo responde a la condición que define la descentralización política: los consejeros son designados en sus cargos por el voto de la comunidad local y no por directivas del vértice del sistema educativo provincial. Los procesos de descentralización política, sostiene Jordana (2002:7), implican la existencia de responsabilidades asociadas a una capacidad de gobierno autónomo. A nuestro juicio, dichos procesos comportan algo más que la transferencia hacia abajo de la posibilidad de formar órganos de gestión o gobierno. También comprenden la posibilidad de que la comunidad que contribuye a la formación de esos órganos pueda asimismo aprobar o sancionar su desempeño. Este es el lugar de los mecanismos de *accountability*. Este término suele ser traducido como “rendición de cuentas” y, en nuestro caso, apunta a establecer en qué medida la comunidad puede juzgar o controlar la gestión de los CE. Y esto nos permitirá estimar, desde otro ángulo, el grado o la magnitud efectiva de la descentralización política.

En el segundo capítulo indicamos una dificultad crucial para el ejercicio de control de los resultados del funcionamiento de los Consejos: el hecho de que los consejeros integren las listas municipales representa un obstáculo para que su actuación sea evaluada de manera independiente por el electorado de los distritos escolares. En consecuencia, la rendición de cuentas es un asunto pendiente que pone trabas a la

descentralización política. Con esta preocupación, el E14 sostuvo que *“el componente democrático de los consejeros no proviene tanto de la legitimidad de origen sino de su agenda de trabajo y su realización, la jerarquía de los recursos disponibles y el control respecto de los resultados”*. En este sentido nos dijo que sería auspicioso promover iniciativas – programas de auditoría y monitoreo – cuyo objetivo sea transparentar a los Consejos y hacerlos más visibles a los ojos de la comunidad, porque se trata de una institución *“que históricamente ha sido poco permeable a la mirada social”* y que, agregamos, justamente por ello está desbalanceada en su dimensión representativa. La política democrática no es solo representación, sino también participación. Este será el tema de la próxima sección de este capítulo.

4.2 La dimensión participativa de los Consejos Escolares

Según indicamos al describir la trayectoria temprana de los CE, el proyecto ideal que presidió su creación fue la tentativa de involucrar a las comunidades locales en los asuntos educativos. También señalamos que desde los primeros tiempos ese objetivo estuvo lejos de plasmarse en la realidad. Las expresiones directas de la comunidad fueron poco a poco sofocadas y relegadas por el predominio de redes político-partidarias. De allí que los legisladores decidieran la progresiva amputación de las atribuciones de los CE para ponerlos a salvo de esas interferencias que contaminaban sus funciones. Al cabo de esas transformaciones fue quedando un organismo restringido a las denominadas responsabilidades administrativas que, como sabemos, consisten básicamente en la provisión de bienes y servicios a las escuelas. Entre tanto, si bien la referencia a la comunidad siguió siendo contemplada al mantener su conformación a través del voto popular, el hecho de que el trámite electivo esté en cabeza de organizaciones partidarias y se realice con listas para múltiples cargos municipales ha tendido a elevar una barrera entre los Consejos y la comunidad. Así tenemos que, no obstante contribuir a su existencia por medio del voto, buena parte de la población no sabe que existen o si lo sabe no conoce realmente para qué están. Los consejeros que entrevistamos coinciden en afirmar: *“Nadie sabe qué son los Consejos Escolares ni qué hacen”*; *“Hay un desconocimiento sobre el Consejo Escolar porque cuando los medios vienen a vernos no saben, en verdad, qué preguntarnos”*. Por su

parte, la directora de escuela de Morón (E10) con la que conversamos y que por estar en contacto directo con los padres de los alumnos es una opinión calificada nos decía lo siguiente:

“Me parece que el problema que hay con los Consejos es que no son una institución que esté clarificada para la comunidad. Cuando viene la gente y dice ‘Yo voy a ir al Consejo Escolar porque este profesor no enseña bien’, no entiende que ese no es el lugar. Hay una nebulosa donde se mete todo lo que tiene que ver con la inspección, la supervisión y el Consejo Escolar. Entonces el Consejo es una cosa muy confusa”.

Para atenernos a las relaciones entre la comunidad local y la experiencia educativa el lugar más apropiado adonde éstas se verifican no son los CE sino más bien las cooperadoras de las escuelas que estatutariamente incluyen la participación directa de los padres de los alumnos que concurren a ellas. Por lo tanto, podemos establecer una secuencia de acuerdo a la cual la participación en las cooperadoras y los vínculos entre éstas y los CE son el mecanismo por medio del cual la comunidad puede hacerse presente, en forma indirecta, en la actividad de los consejeros.

Ahora bien, ¿qué decir acerca del estado de las cooperadoras en los distritos escolares que hemos investigado? Si uno consulta a los consejeros escolares, a funcionarios del poder central, a directores de escuela, a miembros de cooperadoras, el parecer resulta unánime: la situación de las cooperadoras no es en absoluto alentadora. En muchos casos las cooperadoras no están integradas por los padres de los alumnos de las escuelas, sino por los mismos docentes. En Morón, la E2 sostiene que:

“Desde el Consejo Escolar trabajamos fuertemente con las cooperadoras para que se establezcan; pero nos cuesta mucho, porque parte de lo que pasa en la escuela pública es eso, la falta de participación de gente. La gente se fue de la escuela (...) Entonces, ¿qué sucede? La cooperadora la forman los directivos, los docentes, aunque nosotros trabajamos para que las cooperadoras estén conformadas por la comunidad, por los papás”.

De forma similar, el E5 afirma que en Tres de Febrero sucede que:

“La gente no se integra a las escuelas y las cooperadoras no están formadas en todas las escuelas, no están funcionando (...) Se forma una cooperadora con el mínimo que son nueve personas y a la semana la directora se encuentra con que sólo tiene la firma del presidente y el secretario. Y eso pasa porque la gente no quiere participar”.

La E10, directora en Morón, ratifica ese estado de cosas:

“El panorama de las cooperadoras no es para nada alentador. Una de las cosas que más cuenta es el vínculo entre la escuela y la comunidad. Hoy en día, ese vínculo deja mucho que desear”.

Por último, la E11, miembro de la Federación de Cooperadoras de Morón apunta en la misma dirección:

“Yo siempre digo que la asamblea de la cooperadora es el primer acto democrático que tiene el ciudadano. El hecho de poder ir a votar, participar, administrar la cooperadora te tiene que dar esa práctica democrática. Con el correr del tiempo esa práctica se fue perdiendo. Hoy en día se convierte en un ruego: ‘Por favor participen. ¿Sería tan amable de entrar a la cooperadora?’”

A la vista de estos testimonios corresponde preguntarse sobre las razones de la decadencia de la participación en las asociaciones cooperadoras. Una de las primeras razones invocadas por nuestros entrevistados subraya el impacto del abandono deliberado de la escuela pública por parte de los gobiernos en tiempos recientes. La escuela dejó de ser un lugar atractivo en el cual involucrarse. Esta es la opinión de la consejera escolar de Morón (E2) cuando sostiene que:

“Una de las consecuencias del proyecto que hubo en este país fue dejar a la escuela pública en niveles muy bajos, sin mantenimiento. Y para que esto pase, hubo un plan. La escuela pública no es una escuela por opción, en realidad es una escuela para la gente que no puede pagar una escuela privada”.

El testimonio del E12, vice-directora de una escuela de Tres de Febrero, refuerza el impacto de las políticas de décadas anteriores sobre el estado de la escuela pública cuando se refiere a la falta de participación en las cooperadoras escolares:

“En la primera asamblea de la cooperadora nosotros tenemos la esperanza de que aparezcan nuevos padres, pero esto nunca sucede, siempre vienen tres o cuatro. En esta escuela hay muy pocos padres que pagan la cuota social y la cooperadora esta formada por gente que esta hace mucho tiempo en la escuela. La falta de gente en las cooperadoras es consecuencias del asistencialismo noventoso que ha instalado la idea de que el Estado pague las cosas... Así, la escuela tiene que ser la proveedora de todo. Los padres no están acostumbrados a dar...”

Estas opiniones se apoyan en una distinción entre la situación presente y un pasado – anterior al plan del que hablan la consejera de Morón y la vice-directora de Tres de Febrero – que fue mejor, cuando “*conocíamos a la gente de la cooperadora*”⁴ o cuando “*en verano trabajábamos, poníamos linda la escuela y nuestra primera tarea era saber qué libros necesitaban los chicos, mientras que hoy en día esa función está desvirtuada y cubrimos las necesidades que el Estado no cubre*”⁵. Esta última frase da cuenta de las funciones que antiguamente desempeñaban las asociaciones cooperadoras – centradas en generar vínculos entre quienes forman parte de la comunidad de la escuela – y las actuales funciones – asociadas casi exclusivamente a complementar la tarea del Estado en lo que refiere a la preservación de los edificios escolares. En el contexto de estas nuevas funciones, el “*mantenimiento de las escuelas es un trabajo constante y frustrante*”⁶ y por consiguiente escasamente gratificante ya que, por otro lado, descansa además sobre magros recursos recolectados, en su mayoría, de la cuota social. Sucede, según el E11 de la Federación de Cooperadoras de Morón, que “*algunos padres pagan, algunos no, porque piensan que el Estado tiene que darle todo gratuito*”. Por otro lado, los trabajos de mantenimiento de las escuelas son incesantes porque como sostiene el E14, funcionario de la DGCyE, “*la escuela es percibida como un lugar que puede ser atacado y vandalizado. La responsabilidad para con los bienes comunes que son las paredes, los libros, los bancos no está asociada al concepto de ciudadanía...*” En definitiva, de acuerdo con esta visión bastante generalizada, el trabajo en las cooperadoras es muy desgastante y termina por alejar a los padres de los alumnos, que son sustituidos en muchas ocasiones por la participación de docentes.

Una prueba independiente de la que surge de las entrevistas acerca del deficiente funcionamiento de las cooperadoras la encontramos consultando la planilla de transferencias del Fondo Escuela, con el que se atiende las urgencias escolares de todos los días. En teoría, el dinero de este fondo debería ser depositado directamente en las cuentas bancarias de las cooperadoras. Ocurre, sin embargo, que en los distritos de Morón y Tres de Febrero, en numerosas ocasiones ese fondo suele ser entregado a los CE. Esto ocurre porque el instructivo del Fondo Escuela indica que si la escuela no tiene cooperadora debe ser el Consejo Escolar el que administre esos recursos. La

⁴ Testimonio del E10

⁵ Testimonio del E11

⁶ Testimonio del E13

lectura de las planillas muestra que no sólo son entregados a los CE sino que además en la mayoría de los casos los fondos aparecen como retenidos por falta de rendición de cuentas de las cooperadoras a las que son asignados, una evidencia adicional del estado crítico en el que éstas habitualmente desenvuelven. Ya que aludimos a recursos económicos, mencionemos otra de las razones a las que se adjudica la falta de participación en las cooperadoras escolares: la desconfianza que rodea a las instituciones que administran los fondos. Citando nuevamente a la presidente de la Federación de Cooperadoras de Morón (E11), se ha ido imponiendo la idea de que en *las cooperadoras se roba todo; por lo tanto sobresalen las cosas que se hacen mal y no el trabajo de toda la vida de las cooperadoras*. La directora de escuela de ese distrito (E10) refiere a su vez a esa imagen oscura de las cooperadoras destacando *que los padres no quieren deshacer ese prejuicio, por lo que las instituciones se cierran y se alejan de la comunidad*. Y subraya además *que la responsabilidad civil de los directivos y de las cooperadoras es tan presionante*, que los padres prefieren eludirlas y no participan.

Finalmente, tenemos un argumento que vincula los incentivos para la participación con la existencia de un sentido de pertenencia y éste a su vez con las dimensiones demográficas de la comunidad. Según este argumento, un grupo pequeño facilita la visibilidad y la construcción de lazos entre sus miembros, por lo que se vuelve un lugar más propicio para la gestación de un sentido de pertenencia y junto con él, de una voluntad de participación. Tanto Morón como Tres de Febrero – nuestros casos de estudio – son conglomerados urbanos de grandes dimensiones; en consecuencia, en la falta de participación en las cooperadoras reflejada por los testimonios recogidos podría verse el efecto de la hipótesis sobre el tamaño de la comunidad. Es en este plano – y como vimos, no en los otros que hemos considerado precedentemente – que se muestra la utilidad de nuestro caso testigo, el distrito de Puán, un distrito rural y con una población escolar mucho menor. No extraña, pues, que el panorama que nos presentan la consejera escolar de Puán (E7) sea muy diferente al que obtenemos a partir de las entrevistas en Morón y Tres de Febrero:

“Acá las escuelas están todas pintadas, con ventanas, con sillas. En el Conurbano lo que pasa es que no hay cooperadora. Acá, por suerte, la gente tiene la identidad, lleva la camiseta de su institución y pretende cuidarla. Cuando la gente no reclama nada es porque la escuela está bien. Están muy bien las escuelas. Acá, a las escuelas las

quieren, porque pasaron los hijos, los papas, los abuelos (...) Para el Consejo Escolar esto es más aliviador y a nosotros nos ayuda mucho”.

La experiencia de Puan, tal como surge del testimonio presentado, nos ofrece una perspectiva que completa cuanto hemos dicho de los problemas que existen con la participación de la comunidad. Cuanto más pequeño sea el tamaño del distrito, más sólidas son las redes sociales, más fuerte la identificación con las instituciones escolares y, en consecuencia, más favorables son las condiciones para la participación de la comunidad. Los grandes distritos del Conurbano bonaerense constituyen un escenario ciertamente complejo para que puedan alcanzarse altos niveles de involucramiento comunitario. Arribamos así al final del recorrido de nuestros estudios de casos de los CE para abordar en el capítulo siguiente las conclusiones generales del trabajo.

Conclusiones

En este capítulo de conclusiones nos proponemos retomar los interrogantes que planteamos en un comienzo para examinar a los CE como una experiencia de descentralización. Como indicamos en la primera parte de este trabajo, esa fue la inspiración que presidió su creación a fines del Siglo XIX. En su trayectoria posterior, la institución experimentó cambios y retrocesos, al compás de los obstáculos a los que se fue confrontando. Hoy en día, su perfil es bien distinto del proyecto original, pero, de todas maneras, ocupa un lugar central en la gestión de la política educativa de la provincia que hemos procurado reconstruir y examinar a lo largo de este estudio.

Antes de avanzar en las conclusiones, nos parece conveniente subrayar el carácter exploratorio del estudio que hemos realizado. Esto es, los elementos reunidos con el foco puesto en dos distritos escolares del Conurbano bonaerense, Morón y Tres de Febrero, sólo nos permiten avanzar respuestas tentativas. En otras palabras, para una evaluación del funcionamiento efectivo de los CE hubiera sido necesario hacer un análisis más exhaustivo que el que pudimos encarar a través del examen de la legislación y de entrevistas a un número de informantes claves escogidos. Además, el universo de los CE de la provincia de Buenos Aires es amplio y diverso; sería por lo tanto aventurado hacer juicios demasiado generales a partir de nuestros casos. Hechas estas salvedades veamos ahora qué podemos decir con la información recogida en el trabajo de campo sobre los interrogantes puestos a consideración.

El primero de ellos era: ¿los CE funcionan como agencias de provisión de bienes públicos más ajustados a las necesidades de la población local? Entre los propósitos de los procesos de descentralización éste es uno de los más relevantes. Al respecto, en los distritos de Morón y Tres de Febrero nuestra respuesta es positiva. Distintos testimonios nos permiten afirmar que los consejeros escolares conocen las necesidades de las escuelas o, al menos, están expuestos cotidianamente a ellas y que, a su vez, son los interlocutores más inmediatos que tienen los directivos de las escuelas para atender sus urgencias. La dinámica de estas relaciones en el día a día crea las condiciones para que

se vaya adecuando la oferta de bienes y servicios a los requerimientos de la demanda dentro de las competencias de los CE. Ahora bien, como hemos sugerido, la medida en que ese ajuste se produzca depende de dos factores: el monto de los recursos que pueden disponer los consejeros escolares y el alcance de su compromiso con el cargo.

En cuanto al segundo de los interrogantes: los consejeros escolares ¿encaran acaso sus funciones de modo diferente de tal forma que, en definitiva, dejan aflorar los contrastes locales y en consecuencia, acentúan la heterogeneidad en la oferta de bienes y servicios? Este es uno de los riesgos siempre presentes en los procesos de descentralización. En la entrevista con un funcionario de la Dirección General de Educación y Cultura (E14) de la provincia pudimos detectar esa preocupación. De hecho hemos constatado que tanto los alcances del compromiso de los consejeros con su función así como la orientación más innovadora o menos innovadora del partido al que responden influyen sobre las formas de concebir la labor del Consejo Escolar. Si nos atenemos a la variedad de comisiones en las que está organizado el Consejo Escolar de Morón en comparación con el Consejo Escolar de Tres de Febrero entre un caso y el otro las diferencias existen. De todos modos, creemos que es preciso realizar una investigación más profunda para determinar hasta qué punto esas diferencias se reflejan realmente en una distinta oferta de bienes y servicios y, por lo tanto, en condiciones muy desiguales a la hora de tener que garantizar “el hecho escolar” en ambos distritos.

Un tercer interrogante se preguntaba si los consejeros escolares dejan de lado la función para la que han sido designados y subordinan sus comportamientos a los intereses político- partidarios del medio local. Así planteado el interrogante postula una incompatibilidad y en el trabajo ya hemos opinado al respecto. A nuestro juicio, la idea de intereses político-partidarios en un sentido amplio no equivale, necesariamente, al incumplimiento con la labor de los CE. De todas maneras, cuando se la utiliza convencionalmente para referirse a la utilización de estas instituciones como herramienta de los partidos para hacerse de recursos y distribuir cargos entre sus militantes alude a un problema real. Se trata de un problema real que no desconocemos pero que no hemos abordado en nuestro trabajo de campo y que requeriría someter la “leyenda negra” que rodea a los CE a la prueba de los hechos.

En la lista de interrogantes existe por último otra cuestión: ¿los CE funcionan como un foro de participación de las comunidades locales en el terreno educativo? Aquí nuestra respuesta es negativa porque en su diseño no está contemplado un lugar específico para las expresiones de la comunidad. En el examen que hemos hecho de esta cuestión propusimos que la involucramiento de la comunidad podía seguir una vía indirecta, esto es, a través de las asociaciones cooperadoras, que suponen la participación de los padres de los alumnos, y de los vínculos de éstas con los CE. Ocurre, sin embargo, que en los distritos de Morón y Tres de Febrero la comunidad se mantiene alejada, por distintos motivos, de la gestión de las cooperadoras escolares. Por consiguiente esa secuencia de participación no se materializa y deja pendiente la que ha sido una preocupación vigente desde los orígenes de los CE. Las dificultades en este plano parecen ser grandes y difíciles de superar. Una prueba de ello la tenemos en la trayectoria de los llamados Consejos de Escuela que fueron creados en 1988 como un intento por corregir los déficits existentes y activar la participación de la comunidad en los asuntos escolares en la provincia de Buenos Aires. Este nuevo organismo estaba integrado por representantes de padres, alumnos, docentes, no docentes y miembros de las cooperadoras escolares. Según su estatuto aspiraba a transformar a las escuelas en “entidades abiertas, democráticas y participativas” y sus funciones abarcaban un amplio abanico en el que tenía cabida casi todos los aspectos de la vida institucional de los establecimientos escolares, con un fuerte acento sobre las cuestiones pedagógicas. De acuerdo a Guillermina Tiramonti (1992), que investigó esta iniciativa, los Consejos de Escuela eran básicamente ámbitos de discusión y presentación de propuestas y no tenían capacidad ejecutiva. Varias razones les impidieron consolidarse, la ambigüedad de su marco normativo, la dificultad de garantizar la representación de los distintos sectores, y al final tuvieron corta vida ya que se disolvieron en 1991. Como concluye Hirschberg (1999), el proyecto de los Consejos de Escuela reposaba en verdad sobre una paradoja, conformar organizaciones participativas adonde el impulso a la participación no existía, y en definitiva ello fue lo que conspiró contra su viabilidad. El frustrado desenlace de esta iniciativa constituye una ilustración de las complejidades que encierra la creación de puentes entre las comunidades locales y la gestión de los asuntos educativos

Para cerrar este capítulo de conclusiones quisiéramos ocuparnos ahora de dos órdenes de cuestiones que nos ha suscitado la experiencia recogida en el estudio que hemos realizado: unas tienen que ver con los temas de investigaciones futuras sobre los CE,

otras se refieren a implicancias de políticas públicas surgidas a partir de la investigación realizada.

Para comenzar con los temas de investigación hay dos temas sobre los que habría que reunir más información y profundizar su conocimiento: el perfil de los consejeros escolares y la evaluación del desempeño de los CE. Sobre el primero de ellos recordemos que a lo largo del trabajo en los distritos de Tres de Febrero y de Morón detectamos que no todos los consejeros encaran su papel de la misma manera, esto es, exhiben distintos grados de compromiso con el cargo, periférico en unos y más fuerte en otros, y que además muestran actitudes más rutinarias o más innovadoras a la hora de ejercer sus responsabilidades. Creemos que estos contrastes muy probablemente hagan una diferencia en la labor cotidiana de la institución. Por lo tanto, nos parece conveniente profundizar el conocimiento del perfil de los consejeros escolares prestando atención a aspectos como: a) la trayectoria personal previa al cargo, b) sus credenciales específicas en el campo de las cuestiones educativas, c) cómo proyectan su carrera política. Con estos elementos se podrían estimar mejor cuáles son las condiciones que influyen tanto sobre la intensidad como sobre los alcances de su involucramiento en las tareas de apoyo que llevan a cabo los CE.

En cuanto al desempeño de los CE futuras investigaciones deberían suministrarnos una batería de indicadores con la que sea posible hacer una evaluación y de ese modo distinguir y comparar distintas pautas de funcionamiento. Por cierto una primera aproximación a la cuestión del desempeño nos la brindan los casos de intervenciones de consejos decididas por la Dirección Provincial de Consejos Escolares. Según hemos podido constatar medidas de esa índole han sido más bien escasas, por lo que la variable dicotómica intervención / no intervención dice poco y nada sobre el tema que tenemos planteado. Por lo tanto, queda un universo muy amplio de experiencias sobre las cuales puede ser productivo un trabajo de investigación. Pero para que ese trabajo rinda sus frutos debe tomar en cuenta un dato importante que se desprende del estudio que hemos hecho: gran parte de la labor de los CE se desenvuelve en el marco de las restricciones que le impone su condición de “órganos desconcentrados” del sistema educativo provincial. Esto significa que la mayoría de los recursos que manejan y de las atribuciones que ejercen están determinados desde el nivel central y condicionan

fuertemente su funcionamiento. De todos modos, de nuestro estudio se extrae que dentro de ese funcionamiento así acotado hay también ámbitos en los que los consejeros retienen un cierto margen de maniobra y discreción. Por consiguiente es en ellos adonde habría que buscar los indicadores que permitan juzgar cuán bien cumplen con sus funciones.

El segundo grupo de cuestiones que nos interesa mencionar son las implicancias de políticas públicas que han emergido en nuestro trabajo de campo para fortalecer los CE. Entre estas, está mejorar los criterios con que los partidos reclutan los candidatos a consejeros escolares que llevan en sus listas. En este sentido, coincidimos con el E14 – funcionario de la DGCyE – cuando nos afirmó lo siguiente al tratar esta cuestión:

“Seguir con la lógica actual de considerar el cargo como un puesto residual sería no darse cuenta de la importancia estratégica de los Consejos Escolares institución. Incluso para la presencia del partido en la comunidad, les conviene recurrir a gente con conocimiento experto”

En particular, dado que el compromiso con los asuntos educativos y a la vez la *expertise* en ese campo son atributos valiosos, los partidos deberían velar para que esos requisitos sean satisfechos en sus políticas de reclutamiento. De este modo, los CE podrán estar en mejores condiciones para detectar y proponer soluciones para las demandas de la comunidad.

La otra implicancia de política que quisiéramos formular está ligada a un problema ya identificado en nuestro trabajo: las dificultades que existen para garantizar la *accountability* de los Consejos por medio de la vía más frecuente de la política democrática, el voto de los ciudadanos. Reiterémoslo, como los consejeros van en la misma lista que otros cargos municipales, no hay manera de que la comunidad pueda juzgarlos de manera independiente. De allí la necesidad de reforzar mecanismos de *accountability* alternativos como por ejemplo los que hemos constatado que se han instalado en el Consejo Escolar de Morón. Prácticas de auditoría y monitoreo como esas sería auspicioso que se generalicen en el conjunto de los CE.

Como se desprende de estas propuestas, a nuestro juicio, los CE son una institución que merece ser preservada con el fin de ratificar el desafío de acercar las instituciones

educativas a la comunidad, tal como lo pensaba Sarmiento, y de canalizar la vocación pública que traduce el testimonio de la consejera escolar que ya evocamos y que nos parece oportuno recordar ahora para cerrar este trabajo:

“Yo tengo una idea de por qué la escuela mas pobre tiene que tener el mejor sistema alimentario y los baños como corresponden... Por que si no, la escuela ¿qué es? Replica pobres. Nunca le vas a dar a este chico una idea de movilidad social. A ese chico le tenés que dar más herramientas, porque al otro ya se lo da el contexto social donde vive. Ese chico no tiene muchas oportunidades. Pero el consejero tiene la obligación de pensar todo eso.”

Bibliografía

- **Botana, Natalio (1984)** *La tradición republicana*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires
- **Coll Cárdenas, Marcelo (2001)** *Partidos políticos o facciones?: una visión crítica de la política bonaerense y de sus prácticas hacia finales del siglo XIX*. Anuario del Instituto de Historia Argentina, No.2, pp.97 – 188. Disponible en http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.230/p.230.pdf
- **Dufour, Gustavo (2008)** *El rol de los actores del nivel intermedio en el sistema educativo argentino en Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos :un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Aique, Buenos Aires, 2008
- **Falleti, Tulia (2006)** *Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada*, Desarrollo Económico, Vol.46, No. 183 (Octubre – Diciembre 2006), pp.317 – 352
- **Ferrero, Federico (2007)** *Un estudio sobre la Revista de educación :gobierno y estructura del sistema escolar bonaerense (1881-1910)*, Tesis de Maestría en Educación, Universidad de San Andrés, Buenos Aires
- **Filmus, Daniel (1997):** *La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto*, en Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana, nov. 3-5, CLAD, San José, Costa Rica,
- **Giovannini, Marianela (2007)** *Los consejos escolares de la provincia de Buenos Aires (1987 – 2007)*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de San Andrés, Buenos Aires
- **Giovine, Renata (2000)** *Culturas políticas, ciudadanía y gobierno escolar: tensiones entorno a su definición. La provincia de Buenos Aires, 1850 – 1880*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata, FLACSO, Buenos Aires
- **Hirschberg, Sonia Laura (1999)** *Los consejos de escuela: un estudio sobre las políticas educativas de convocatoria en las escuelas medias del conurbano bonaerense*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires

- **Jordana, Jacint (2001)** *Relaciones intergubernamentales y descentralización en America Latina: una perspectiva institucional*, BID, Washington
- **Jordana, Jacint (2002)** *Relaciones intergubernamentales y descentralización en America Latina. Casos de Argentina y Bolivia*, BID, Washington
- **Llach, Juan José (2006)** *El desafío de la equidad educativa :diagnóstico y propuestas*, Granica, Buenos Aires
- **Minvielle, Lucila (2010)** *El gobierno local de la educación y la participación ciudadana. Buenos Aires (1875 – 1905)*, Tesis de Doctorado en Educación, Universidad de San Andrés, Buenos Aires
- **Munin, Helena (1993)** *Historia de la conducción local bonaerense (1875 – 1992)*, Instituto de Estudios sobre Estado y participación, CTERA/ATE, Argentina
- **O'Donnell, María (2005)** *El Aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*. Aguilar, Buenos Aires
- **Raczynski Dagmar y Serrano Claudia ed. (2001)** *Descentralización. Nudos Críticos*, Cieplan, Chile
- **Sarmiento, Domingo Faustino (2001)** *Obras Completas. Tomo XLIV*, Universidad Nacional de La Matanza, Buenos Aires
- **Tiramonti, Guillermina (1992)** *Nuevos modelos de gestión educativa: el caso de los consejos escolares de la provincia de Buenos Aires*, FLACSO, Buenos Aires
- **Tiramonti, Guillermina (2001)** *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* FLACSO/Temas, Buenos Aires
- **Veleda, Cecilia (2005)**, *Efectos segregativos de la oferta educativa. El caso del Conurbano Bonaerense*, Documento de Trabajo No.5, Área de Políticas Educativas, CIPPEC, Buenos Aires

- **Ley 988 (1875)**, Ley de Educación Común
- **Ley 6.266 (1960)**, Ley Orgánica de los Consejos Escolares
- **Ley 10.589 (1987)**, Ley Orgánica de los Consejos Escolares
- **Ley 11.612 (1995)** , Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires
- **Ley 13.010 (2003)**, Capitulo II, Del Impuesto sobre los Ingresos Brutos

- **Ley 13600 (2007)**, modificación a la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires
- **Ley 13.688 (2007)**, Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires
- **Resolución N° 297/06 (2006)**, Dirección General de Cultura y Educación, Creación del Fondo Escuela

Anexo I

Cuadro 1 – Indicadores demográficos

Distritos	Población	% Población Urbana	% Población de hogares con NBI	Tasa de analfabetismo
Morón	309.380	100	7	0,9
Tres de Febrero	336.467	100	8	1
Puan	16.381	61,8	6	1,3
Total de la provincia	13.827.203	96,3	13	1,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001. Dirección General de Cultura y Educación. Dirección Provincial de Planeamiento. Dirección de Información y Estadística. Relevamiento anual año 2007

Cuadro 2- Datos de la población escolar

Distritos	Cantidad de establecimientos	Total Alumnos	Establecimientos estatales	Alumnos estatal	Establecimientos privados	Alumnos privado
Morón	369	100.590	188	54.569	181	46.021
Tres de Febrero	328	76.883	159	38.998	169	37.885
Puan	64	4.899	50	3.510	14	1.389
Total de la provincia	19.112	4.483.732	12.768	3.069.714	6.344	1.414.018

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Cultura y Educación, Dirección Provincial de Planeamiento, Dirección de Información y Estadística. Relevamiento anual año 2007

Anexo II

Cuadro 3 – Planilla de rendición de cuentas de los Consejos Escolares

<i>Descripción</i>	<i>Saldo Anterior</i>	<i>Ingreso</i>	<i>Egreso</i>	<i>Saldo</i>	<i>Detalles</i>
Total del periodo					
CUENTA UNICA FONDO PRESUPUESTARIA					
Agua potable					
Artículos de limpieza					
Calefacción para obras					
Combustible para calefaccionamiento					
Cooperadoras de Esc.Especial combustible					
Cooperadoras de Esc.Especial repuestos					
Desagotes de pozos					
Desinfección					
Esc.Esp.Combustible					
Esc.Esp.Repuestos					
FUDIE					
Gastos operativos o logísticos					
Hospedaje					
Limpieza de tanques					
Otros					
Subsidios – Plan de Obras					
Transporte Escolar					
FONDOS PROPIOS					
Intereses de rentas					
Otros					
Subsidios					
FONDO COMPENSADOR					
Mantenimiento de infraestructura escolar					
SERVICIO ALIMENTARIO ESCOLAR					
Combustible					
Equipamiento					
Excedentes					
Gastos administrativos					
Limpieza					
Partida alimentaria					
SAE adolescentes					
Transporte					
FONDO ESCUELA					
Mantenimiento de infraestructura escolar (menores)					

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Gestión Descentralizada.
Dirección de Fondos Descentralizados

Anexo III

Cuadro 4 – Elecciones de consejeros escolares en Morón (1983 – 2009)

Elección	Apellido	Nombre	Partido	Reelección
1983	Urtubey	Carlota	UCR	
	Lezcano	Alicia Esther	UCR	
	Dagnino	Zaida Alba	UCR	
	Ventorino	Juan Domingo	PJ	
	Fernández	Elsa Rosaura	PJ	
	Ovejero	Sebastian	PJ	
1985	Urtubey	Carlota	UCR	SI
	Vinuela	Estela Margarita	UCR	
	Aguilar	Dora Flora	UCR	
1987	Gonzalez Vizcaino	Roberto Pablo	Fte Justicialista Renovador	
	Almeyda	Ricardo Agustín	Fte Justicialista Renovador	
	Soler	Delia	UCR	
1989	Cassese	Lilia Marina	FREJUPO	
	Janeiro	Carlos Daniel	FREJUPO	
	Tejedor	Edgardo Francisco	FREJUPO	
1991	Spada	Cesar	FREJUFE	
	Celiz	Oswaldo	FREJUFE	
	Ferrari	Domingo	FREJUFE	
1993	Janeiro	Carlos Daniel	FREJUFE	
	Acevedo	Mercedes Leonarda	FREJUFE	
	Hoyos	Rodolfo	FREJUFE	
1995	Sorbara	Alejandra Mabel	FREJUFE	
	Gorrassi	Eduardo Héctor	FREJUFE	
	Díaz	Miguel Oscar	FREJUFE	
	Kreiman	Adriana Perla	FREPASO	
	Gonzalez Dorfman	Rubén Hugo	FREPASO	
	Senen	Julita Leal	UCR	
1997	Taboada	Alicia Ofelida	Alianza	
	Flyger	María Susana	Alianza	
	Bustamente	Héctor	Alianza	
	Rossi	Pedro Andrés	FREJUBO	
1999	Gonzalez Dorfman	Rubén Hugo	Alianza	SI
	Castillo	Daniel Alejandro	Alianza	
	Figueron	Ilda Rosa	Con.Just.para el Cambio	
	Coria	Claudio Armando	Con.Just.para el Cambio	

2001	Yovanovich	Adela Emilia	PJ	
	Vera	Sandra Dolores	PJ	
	Peña	Elia Haydee	PJ	
	Cortina	Silvia Marcela	PJ	
2003	Vittorio	José María	Nuevo Morón	
	Ibarra	Norma Argentina	Nuevo Morón	
	Checchi	María Ester	Nuevo Morón	
	Ghi	Lucas Hernán	Nuevo Morón	
2005	Mesa	Mabel Mercedes	Nuevo Morón	
	Cordero	María Marta	Nuevo Morón	
	Rodriguez	Sergio Daniel	Nuevo Morón	
	Vera	Sandra Dolores	Nuevo Morón	SI
2007	Lopo Tejo	Raquel María de la Cruz	Nuevo Morón	
	Besso	Susana Gloria	Nuevo Morón	
	Sala	Juan Manuel	Nuevo Morón	
	Arce	Héctor Ramón	Nuevo Morón	
2009	Mesa	Mabel Mercedes	Nuevo Morón	SI
	Francomano	Alejandro	Nuevo Morón	
	Soest	María Cristina	Nuevo Morón	
	Funes	Ricardo Jorge	Nuevo Morón	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 5 - Elecciones de consejeros escolares en Tres de Febrero (1983 – 2009)

Elección	Apellido	Nombre	Partido	Reelección
1983	Martínez	Rolando	UCR	
	Ramos	Omar	UCR	
	Carmona	Edgardo	UCR	
	Gimenez	Antonio Miguel	PJ	
	Calogero	Saverio Esteban	PJ	
	Gatti	Delia María	PJ	
1985	Carmona	Edgardo	UCR	SI
	Martínez	Rolando Ramón	UCR	SI
	Paredes	Ramón	UCR	
1987	Silvera	Mirna Milclare	FREJURE	
	Kassen	Alba Rosa	FREJURE	
	Seni	Mirta Nora	UCR	
1989	Castillo	José	FREJUPO	
	Daufi	Irma Edith Nora	FREJUPO	
	Sequeira	Leticia	FREJUPO	

1991	Jimenez	María Elsa	FREJUFE	
	de Brasi	Ángel	FREJUFE	
	Flores	Iris Bella	FREJUFE	
1993	Ferrari	Marta Felisa	FREJUFE	
	Sequeira	Leticia	FREJUFE	SI
	del Valle Lanzilotta	María Teresa	FREJUFE	
1995	de Brasi	Ángel	FREJUFE	SI
	Jimenez	María Elsa	FREJUFE	SI
	Flores	Iris Bella	FREJUFE	SI
	Campos	Marcela	FREPASO	
	Rodriguez	Florencia	FREPASO	
1997	Seni	Mirta Nora	Alianza	
	Albarracín	Mario	Alianza	
	de Brasi	Ángel	FREJUBO	SI
	Ferrari	Marta Felisa	FREJUBO	SI
1999	Sequeira	Leticia	Conc.Just.para el Cambio	
	Torres	Roberto Daniel	Conc.Just.para el Cambio	
	Maddoni	Eduardo David	Alianza	
	Carbonell	Liliana	Alianza	
2001	de Brasi	Ángel	PJ	SI
	Blasco	Graciela Alicia	PJ	
	Ferrari	Marta Felisa	PJ	SI
	Cabaña	Beatriz Alicia	PJ	
2003	Menendez	Oscar	PJ	
	Torres	Roberto Daniel	PJ	SI
	Ferreyra	Juana	PJ	
	Gutiérrez	Norma	PJ	
2005	Lisi	Luis	FPV	
	Robredo	Elena Beatriz	FPV	
	de Brasi	Ángel	PJ	SI
	Blasco	Graciela Alicia	PJ	SI
2007	Ferreyra	Juana	FPV	SI
	Torres	Roberto Daniel	FPV	SI
	Gutiérrez	Norma	FPV	SI
	Maddoni	Eduardo David	FPV	
2009	de Brasi	Ángel	PJ	SI
	Scarnato	Marcelo	PJ	SI
	Blasco	Graciela Alicia	PJ	SI
	de Francesco	Oscar Vicente	PJ	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 6 – Elecciones de consejeros escolares en Puan (1983 – 2009)

Elección	Apellido	Nombre	Partido	Reelección
1983	Herrero	Severo Oscar	UCR	
	Kaiser	Rodolfo	UCR	
	Raab	Nélida	UCR	
	Pérez	José	UCR	
	Leconte	Adolfo Armando	PJ	
	Vitale	Liliana Laura	PJ	
1985	Di Giorgio	Isabel	UCR	
	Raab	Nélida	UCR	SI
	Tous	Norberto Néstor	UCR	
1987	Delgue	Sonnia Ethel	UCR	
	López	Oscar Aníbal	UCR	
	Vinao	Carlos Alberto	FREJUFE	
1989	Garando	María Elisa	UCR	
	Martín	Etel	UCR	
	Bussetti	Alberto D.	FREJUPO	
1991	Denegri	Ana María	FREJUFE	
	Gonzalez	Oscar Alberto	FREJUFE	
	Marchinena	Encarnación	UCR	
1993	Carcedo	Juan Carlos	FREJUFE	
	Stork	Daniel Alberto	FREJUFE	
	Cano	María Angélica	UCR	
1995	Vitale	Liliana Laura	FREJUFE	
1997	Palacios	Zulema Inés	FREJUBO	
	Prieto	María Luisa	FREJUBO	
	Prinsi	Mirta Iris	Alianza	
1999	Prinsi	Mirta Iris	Alianza	SI
	Alchu	Nélida Ester	Alianza	
2001	Prieto	Nora Miriam	Alianza	
	Distel	María Rosa	PJ	
2003	Alloggia	Ana María	Frente Vecinal para el Crecimiento	
	Álvarez	Ricardo Daniel	PJ	
2005	Cariac	Humberto J.	Frente Vecinal para el Crecimiento	
	León	Liliana Mabel	Frente Vecinal para el Crecimiento	
2007	López	Daniel L	Frente Vecinal para el Crecimiento	
	Aguzzi	Patricia Adriana	PJ	
2009	Vélez	Patricia	Frente Vecinal para el Crecimiento	
	Amaya	Sergio Gustavo	Frente Vecinal para el Crecimiento	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.