

V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2008.

Consejos Escolares de la Provincia de Buenos Aires.

Giovannini, Marianela.

Cita:

Giovannini, Marianela (2008). *Consejos Escolares de la Provincia de Buenos Aires. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-096/489>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edBm/uQQ>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

PONENCIA

Título: Los Consejos Escolares de la provincia de Buenos Aires (1987-2007)

Autora: Marianela Irene Giovannini

Universidad de San Andrés.

Año de elaboración: 2007.

Datos personales del autor:

Email: marianela.giovannini@gmail.com

Breve reseña biográfica: La autora nació en septiembre de 1984 en Florida, Buenos Aires. En agosto del año 2007 se recibió de Licenciada en Ciencia Política en la Universidad de San Andrés y fue distinguida con una mención especial por Servicios extraordinarios a la Comunidad. Entre 2003 y 2006 trabajó en Compromiso Joven, una organización social de los alumnos de la Universidad de San Andrés que se dedica al servicio comunitario. Actualmente se encuentra cursando la Maestría en Educación con orientación en Gestión Educativa como becaria de la Escuela de Ecuación de la Universidad de San Andrés.

Palabras Claves: Consejos Escolares – Provincia de Buenos Aires – Dirección General de Cultura y Educación – Distrito – Administración de recursos – reglas formales e informales

Ponencia:

Este informe surge de un trabajo de graduación más extenso, un estudio de carácter exploratorio, sobre los Consejos Escolares (en adelante CC.EE.) de la provincia de Buenos Aires. El objetivo general de este estudio fue **analizar las características organizacionales y las funciones de los CC.EE. de la provincia de Buenos Aires**, a partir de la observación de las funciones que formalmente disponen (*reglas formales*) y los efectos que las instituciones informales (*reglas de juego y procesos informales*) —relevadas a partir del análisis de los testimonios de algunos protagonistas— ejercen sobre estos actores de nivel intermedio del sistema educativo bonaerense.

Lo que se hizo entonces fue en una primera instancia revisar los documentos que conforman el marco legal formal que rige al actor. Luego, dada la imposibilidad de abarcar los 136 distritos escolares por la escasez de recursos con los que se contaba, se privilegió el estudio

en profundidad de dos casos (Consejo Escolar de Vicente López (VL) y Consejo Escolar de San Fernando (SF)). A partir del análisis de los testimonios de sus consejeros escolares se trató de reconstruir el mapa de situación real de los CC.EE. Se realizaron un total de 11 entrevistas entre consejeros escolares y consejeros generales de educación. Es importante aclarar que estos dos casos no son utilizados como modelos representativos, sino como ejemplificación de diferentes conjunciones de factores e intereses en distritos diferentes. Y si bien este estudio se limitará a abordar dos casos particulares, es de esperarse que un análisis exploratorio de este tipo, comience a echar luz sobre algunos de los factores que afectan el funcionamiento de los CC.EE. Se espera que esto no sólo contribuya a mejorar la comprensión de estos actores sino que a su vez, ello pueda ser utilizado para generar un cambio que asegure una mejor distribución de los recursos que reciben las escuelas de la provincia de Buenos Aires.

La hipótesis que guió este trabajo sostiene que el mal funcionamiento de los CC.EE. se explica, entre otras cosas, a partir de factores políticos partidarios que producen ciertos incentivos que se “filtran” en los CC.EE. afectando sus lógicas de funcionamiento. Lo cual responde, en parte, a un ‘problema de diseño institucional’ del órgano.

Brevemente quisiera repasar los motivos que hacen a la relevancia de la presente investigación. En primer lugar, un hecho no menor que subyace a esta investigación es el alto grado de desconocimiento que existe –tanto académica como socialmente– sobre el tema. En segundo lugar, los CC.EE. son el único actor de la DGCyE de la provincia que es elegido por el voto popular. Lo particularmente interesante de esto es notar que los CC.EE. son un organismo que *debe* combinar lógicas en algún punto contradictorias. Por un lado, es parte integrante de una estructura caracterizada por su organización vertical y burocrática como lo ha sido desde siempre la DGCyE. Por el otro, a su vez, se debe al pueblo que lo voto y debe responder a lógicas democráticas que tiene más que ver con la organización de los partidos políticos y los tiempos políticos electorales. Finalmente, se vuelve absolutamente crítico rescatar la noción que se tiene del rol que desarrollan los CC.EE. como actores de nivel intermedio del sistema educativo (Gvirtz y Dufour 2006). Esto se debe básicamente a que estos actores influyen de manera significativa sobre el modo en que se distribuyen los recursos que llegan a las escuelas en cada distrito, ya sea utilizándolos para el desarrollo de prácticas clientelistas o bien para lograr una equitativa distribución de los mismos. Por lo tanto, resulta necesario explorar y mejorar el conocimiento respecto del **espacio de poder** que los mismos ocupan, ya que, como sostiene Munín (1993), el mismo **puede ser considerado un espacio de posibilidades para el desarrollo político local**.

Los CC.EE. reciben de la Provincia una suma de dinero que ronda los 600 millones de pesos al año. Los procesos por los cuales las políticas y los recursos llegan al distrito y a cada

una de las escuelas es complejo y comúnmente poco estudiado. Ocurre que, al mismo tiempo, quienes acceden al cargo de consejero, lo hacen a través del voto popular, puesto que es un cargo electivo que se encuentra al final de la boleta municipal de votación. Con ese dinero, los CC.EE. deberían garantizar que los niños bonaerenses coman, que las escuelas sean reparadas y que se designe al más eficiente personal auxiliar para atender las necesidades distritales. Pero en la realidad, sucede que, “en muchos casos los Consejos Escolares terminan financiando aparatos políticos” (Testimonio de Luis Romanisio recogido por el diario Perfil 2007b).

Al recurrir a la historia, podemos ver que los CC.EE. son un organismo de larga data en el sistema educativo bonaerense. Su nacimiento formal se remonta a los años 1870s en los textos de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1873) y la Ley de Educación Común (1875). De acuerdo con el texto constitucional, “*La Administración local y el gobierno inmediato de las escuelas comunes estarán a cargo de consejos electivos de vecinos en cada parroquia de la Capital y en cada municipio del resto de la Provincia*” (art. 206, inciso 5° [el destacado de la cita es propio]). Estas funciones de gobierno que desempeñaban los CC.EE. en el ámbito local conllevaba tareas tales como las de abrir y cerrar escuelas y nombrar maestros (Ley de Educación Común 988/1875, art.47). Pero, ya en el año 1905 la Ley de Educación Común es reformada y varias de estas atribuciones de los CC.EE. que hacían al gobierno inmediato de las escuelas le son arrebatadas (Munín 1993a). “*La dirección facultativa y la administración general de las escuelas corresponden: al Consejo General de Educación, al Director General de Escuelas y a los Consejos Escolares de distrito; pero estos últimos sólo ejercen el gobierno administrativo de los mismos*” (ley 2934 de octubre de 1905, art.6). Al dejar de hablar de gobierno inmediato y aparecer términos tales como “dirección facultativa” o “administración general” o aclaraciones tales como “sólo ejercen el gobierno administrativo”, los CC.EE. cambian sus funciones y se vuelven organismos con mucho menos poder de decisión. Quedan directamente vinculados a cuestiones administrativas-financieras y ya no técnico-pedagógicas, como sí lo hacían inicialmente (Munín 1993a). Es importante entender que las diferencias en los términos empleados entrañan uno de los problemas que han afectado, y afectan incluso hoy, a los CC.EE. El problema surge porque es de esperarse que el criterio con que se afectan y administran los fondos provinciales destinados a educación responda a las necesidades pedagógicas de la misma. Es decir, se supone que lo administrativo debe estar subordinado a lo pedagógico. Pero en la práctica, los CC.EE., encargados de administrar los fondos que destina la provincia a cada distrito para los servicios educativos, son órganos electivos. De modo que, si bien son órganos desconcentrados de la DGCyE, aparentemente el poder central no cuenta con los resortes institucionales suficientes para controlar a estos

órganos, que en muchas ocasiones realizan un uso político de los recursos que reciben sin ningún tipo de control social o *accountability*.

A lo largo del siglo XX, la regla ha sido que los gobiernos de facto (militares) han cerrado los CC.EE. y los gobiernos democráticos han reabierto sus puertas, sin que esto necesariamente signifique que hayan funcionado bien o mal en uno u otro período (Dussel, y Thisted 1995). De hecho, en los períodos en que los CC.EE. se encontraron en funcionamiento, la administración central del sistema educativo bonaerense intentó en reiteradas instancias cercenar la participación de los CC.EE. en el gobierno y la administración del sistema educativo (Veleda, 2007). Esta tendencia a limitar las competencias y atribuciones de los CC.EE. alcanza su punto máximo en la década del '90, con la sanción de la Ley de Educación Provincial 11.612 de 1995, que derogó la Ley de Consejos Escolares 10.589 de 1987 y restringió aún más las funciones y atribuciones de los CC.EE. El gran espacio que la ley 11.612 dedica a los CC.EE. (51 artículos en un texto compuesto por 137 artículos en total) da cuenta de la relevancia que tenía para las autoridades del momento (el gobernador Duhalde) el objetivo de recortar las esferas de injerencia de los mismos.

En la Constitución bonaerense (sancionada en 1994), su artículo 203¹ postula 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”. Estos órganos, además, serán colegiados, integrados por ciudadanos elegidos por el voto popular, en número que se fijará con relación a la cantidad de servicios educativos existentes en cada distrito, y no será menor a cuatro ni mayor a diez miembros. Los Consejeros Escolares durarán en sus funciones cuatro años, renovándose cada dos años por mitades, pudiendo ser reelectos²” [el destacado de la cita es propio].

Queda claro entonces que los CC.EE. poseen competencias formales para ocuparse de la administración de los servicios educativos, en el ámbito de competencia territorial distrital con exclusión de los aspectos técnico-pedagógicos. Siendo órganos desconcentrados de la DGCyE, la ley 11.612 (art. 49) agrega que deberán actuar en forma dependiente de la Subsecretaría Administrativa.

Si se vuelve sobre el texto de la ley que anteriormente regulaba a los CC.EE. (ley 10.589/87), se puede leer en su artículo primero que:

“La administración local y el gobierno inmediato, en cuanto no afecte la parte técnica de los establecimientos de enseñanza en cada Municipio, que dependen de la

¹ Este artículo constitucional se verá luego reglamentado minuciosamente por La Ley de Educación Provincial 11.612 en los 51 artículos que destina a los CC.EE.

² Según lo reglamenta la ley 11.612 en su artículo 50, cada Consejo Escolar estará constituido por Consejeros escolares titulares, los que durarán cuatro (4) años en sus funciones, renovándose por mitades cada dos años. El número de Consejeros escolares por distrito variará de cuatro a diez, de acuerdo a la cantidad de servicios educativos públicos existentes en el distrito según una escala allí preestablecida. La escala: a) Desde 351 Servicios Educativos: diez (10) Consejeros; b) Desde 201 hasta 350 Servicios Educativos: ocho (8) Consejeros; c) Desde 61 hasta 200 Servicios Educativos: seis (6) Consejeros; d) Hasta 60 Servicios Educativos: cuatro (4) Consejeros.

Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires, estará a cargo de un Consejo Escolar” [el destacado de la cita es propio].

Nótese, que al sancionarse la ley provincial (11.612/95) y derogarse esta otra ley, antes citada, las palabras “gobierno inmediato” son eliminadas del texto normativo y con ello los CC.EE. pierden sus funciones y capacidad autónoma de intervención en el sistema de gobierno educativo provincial. Los CC.EE., por lo tanto, han pasado a ser “órganos desconcentrados” de la DGCyE, dependientes de la Subsecretaría Administrativa. Es decir, los CC.EE. son agentes locales de la DGCyE que distribuye los fondos que llegan desde la provincia destinados a las escuelas en cada distrito. Esto sin conservar para sí la capacidad ni las funciones habilitantes para tomar decisiones que le permitan responder mejor a las necesidades del distrito.

Llegados a este punto, es posible decir que actualmente, las principales responsabilidades de los CC.EE. quedan definidas en los términos del art. 90 (ley 11.612/95) como:

“Gestionar la provisión de muebles, útiles, y demás elementos de equipamiento escolar y proceder a su distribución; Implementar en sus respectivos distritos la ejecución de los actos de administración emanados de la DGCyE; Conformar las facturas por prestación de servicios públicos; Administrar los recursos que, por cualquier concepto, le asigne bajo su responsabilidad la DGCyE; Realizar el censo de bienes del Estado; Intervenir y fiscalizar en todo lo referente al trámite de servicios administrativos (toma de posesión, juntas médicas, licencias, seguro colectivo y escolar, salario familiar); Auspiciar la formación y colaboración con las Asociaciones Cooperadoras de los servicios educativos de sus distritos” [el destacado de la cita es propio].

Volviendo sobre el texto de la ley anterior de CC.EE. (ley 10.589/87) puede advertirse que esta ley le quita algunas facultades importantes como ser: la determinación de la localización de los nuevos establecimientos³, la inscripción y nombramiento del personal docente (que pasa a manos de la Secretaría de Inspección), 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.

Los CC.EE. quedaron relegados bajo el nuevo marco normativo 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. Incluso, en aquellas cuestiones que tienen un impacto más crítico sobre el funcionamiento del sistema (como la

³ Según lo establecía la ley de CC.EE. de 1987 en su capítulo II, titulado “De la construcción, ampliación y reparación de escuelas” (arts. 45 – 48) “Determinarán la necesidad de creación de nuevos establecimientos, su ubicación y la eventual ampliación de los existentes, en forma conjunta con la Dirección General de Escuelas y Cultura, previo estudio de los datos censales obtenidos y del radio de influencia, a fin de tener el relevamiento de las prioridades del Distrito”.

provisión de útiles y equipamiento escolar) su rol aparece limitado a la gestión –ante la administración central– de esas provisiones⁴.

Llegados a este punto, llama la atención que para todas estas acciones que retienen los CC.EE. no existan criterios explícitos o al menos algún tipo de consideración de justicia establecida. Esta ausencia deja el espacio abierto para que los CC.EE. puedan o no realizar estas acciones de un modo que beneficie al conjunto de la comunidad o que beneficie tan sólo los intereses de unos pocos pero siempre queda a discreción y voluntad de quiénes ocupen en cada momento el cargo de consejero, de sus intereses, ambiciones y capacidades.

Con todo, y pese a los esfuerzos que históricamente ha realizado la administración central por avanzar sobre las potestades de los CC.EE., éstos continúan siendo un organismo de alto impacto en las políticas educativas. ¿A qué se debe esto? ¿Por qué sigue siendo tan importante el lugar que ocupan los CC.EE. en la provincia de Buenos Aires? Si bien, la función que la ley les confiere a los CC.EE. puede sonar burocrática dado que sus competencias quedan limitadas a la administración de los servicios educativos, en la práctica eso significó que, durante por lo menos los últimos 6 años, manejen contrataciones por montos que, si se deja de lado el servicio de la recolección de basura, son superiores a los que maneja el Concejo Deliberante y la Intendencia en muchos distritos. Más aún, los CC.EE. deben limitarse a la administración y distribución de los recursos que llegan desde la provincia a cada distrito con criterios que quedan poco claros dado que el marco normativo vigente poco (o nada) dice al respecto. Además, estos organismos tienen la posibilidad de utilizar la instancia local como espacio para hacer política debido a esta falta de regulación de los criterios para administrar aquello que reciben. Como dicen Dussel y Thisted (1995) en su trabajo:

“los Consejos Escolares son un espacio progresivamente revalorizado por los miembros de las agrupaciones políticas locales, en tanto son una instancia que posibilita el acceso a los recursos financieros y un ámbito desde el que se vehiculizan vínculos con diversas instituciones de la sociedad civil a la vez que constituyen una puerta de acceso a la carrera de ‘funcionario político’” (pág. 18).

Nótese que los CC.EE. son el único órgano dependiente de la DGCyE que a lo largo del siglo mantuvo intacta su modalidad electiva, y cuyos miembros por tanto no vienen designados por ésta. Los consejeros escolares acceden al cargo por medio del voto cómo si aún continuaran gobernando las escuelas aunque hoy ya no poseen esa función ni la capacidad para decidir

⁴ Aún así, una serie de resoluciones renovaron el rol de los CC.EE. otorgándoles nuevas responsabilidades. En el año 2002, la doble necesidad de optimizar los recursos disponibles (en el contexto de la crisis económica que vivía el país) e impulsar la desconcentración administrativa, la resolución 694 crea el Fondo de Descentralización de la Gestión Administrativa, a través del cual se transfiere a los CC.EE. la gestión de recursos para la contratación de obras de infraestructura, mantenimiento escolar y pago de servicios locales. A su vez, la resolución 694 del mismo año crea las Comisiones Distritales “constituidas, como mínimo, por un representante del Consejo Escolar y el Delegado Distrital de la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar, pudiéndose incorporar todas aquellas instituciones representativas de la comunidad educativa y el Municipio” (artículo 5). A esta medida se agrega en 2003, en el contexto de recuperación de la recaudación impositiva, la creación del Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos, con los recursos generados por el impuesto sobre los ingresos brutos, a través de la ley 13.010.

sobre cuestiones educativas locales. Lo que surge aquí es una contradicción en tanto que son un organismo con fuertes lazos político-partidarios locales pero “dependiente” (según la norma) de la administración central provincial. En esta lógica conflictiva del órgano, Munín (1993a: 34) subraya, en su estudio sobre la historia de los CC.EE., que *“es este origen democrático del Consejo Escolar que lo define como un gran espacio de arbitrio frente a la propia Dirección General de Escuelas, un espacio semi-autónomo, cuyas decisiones dependen parcialmente de ella”*. De un modo similar, Dussel y Thisted (1995) observaron que:

“En general, en los últimos años puede decirse que la situación local de un distrito se ve afectada de diversas maneras por la afinidad que existe entre la orientación que asuma la Intendencia y el Consejo Escolar, elegidos en votación obligatoria y general, y la del Gobierno Provincial. Aunque estas cuestiones no afectan en forma explícita al funcionamiento de las instituciones escolares, las autoridades y los maestros refieren cotidianamente a explicaciones en las que se articulan las orientaciones políticas de los gobiernos de turno y la implementación o freno de determinados planes en los diferentes ámbitos locales” (Dussel 1995: 12).

Esto se explica, según creen las autoras, en razón de que, no teniendo injerencia en lo que hace a las cuestiones técnico-pedagógicas, los CC.EE. desarrollan sus tareas *“más por lealtades políticas que por prioridades educativas”* (pág. 19). Llegados a este punto, se ha vuelto evidente que los CC.EE. tienen el poder para afectar la distribución más o menos equitativa de los recursos que llegan al distrito. Según el modo en que decida intervenir cada cuerpo de consejeros escolares en cada distrito, los servicios educativos locales se encontrarán en mejores o peores condiciones. Queda a criterio de los consejeros el modo en que se determina la emergencia de la necesidad en cada caso y el modo en que se distribuyen los fondos. Esto abre la posibilidad de que se pueda desarrollar un mero clientelismo con fines políticos que se aleje, aunque no necesariamente, de las necesidades pedagógicas locales y reales.

Los CC.EE. funcionan hoy como ‘sedes’ administrativas de la DGCyE en cada distrito. Y si bien se vieron despojados de sus funciones de gobierno inmediato de las escuelas con las que contaron al inicio de su historia, **los CC.EE. hoy** (como sostuvieron varios de los entrevistados) **son desde el punto de vista del manejo de fondos públicos, el espacio donde más recursos se distribuyen en un distrito.** El E8 decía:

“Desde este punto de vista los Consejos que quieran hacer ‘política’ en el buen sentido de la política –no necesariamente hacer política significa desarrollar prácticas clientelistas o corruptas con los fondos que administran– tiene más poder que un concejal y según el distrito, casi más poder que un Intendente. Porque tienen la puerta abierta para escuchar la necesidad y los resortes “limitados” para dar las respuestas”.

Esta mención a que **los CC.EE. cuentan con “resortes limitados”** viene a cuento de la situación jurídica en la que se encuentran. Esta misma persona continuaba diciendo que **“en**

términos de posibilidades de definición de facultades los CC.EE. están a media agua en la Constitución provincial". Esto que dice la cita se explica porque por un lado se les da a los CC.EE. el origen popular y teóricamente las facultades suficientes pero por el otro lado la palabra 'desconcentrados' obliga a una lectura desde el punto de vista técnico, limitante de las facultades que podría tener. En realidad, esta contradicción está dada entre la lógica de dependencia del ejecutivo provincial y la lógica electiva democrática a la que son sometidos sus miembros. El problema está en que siendo un órgano dependiente de la gobernación provincial requeriría que ésta designe a sus miembros. En cambio, si se quiere mantener la condición de elección democrática de sus miembros, antes que ser un órgano desconcentrado debiera de ser un órgano con funciones de gobierno inmediato en el territorio local. Esto requeriría que el órgano tuviera cierta autonomía propia para poder tomar decisiones y que contara con mecanismos de *accountability* bien establecidos para que la comunidad que lo vota pueda realizar un control adecuado de su funcionamiento. De modo que, y retomando lo insinuado al inicio en la hipótesis, se podría sostener que los CC.EE. encierran un problema de diseño institucional. Es de esperarse que esta contradicción formal con la que conviven los CC.EE. perjudique u obstaculice el buen funcionamiento de los CC.EE. en el sentido que no quedan bien definidas sus capacidades como así tampoco queda del todo claro de quién dependen y a quién deben rendir cuentas por su accionar.

Otro de los elementos de conflicto que, a juzgar por los casos analizados, parecería encerrar su diseño institucional es la superposición de roles en el cargo de consejero que viene dada por esta doble pertenencia del órgano. Depende formalmente de la Subsecretaría Administrativa de la DGCyE pero a la vez son electos a través del voto del pueblo. Esta necesidad de estar afiliados a un partido político para poder integrar las listas de candidatos pareciera ser que, en la práctica, termina por absorber la lógica más de subordinación al sistema educativo provincial y las necesidades pedagógicas del mismo. Entonces, es aquí cuando los incentivos políticos partidarios se "filtran" al interior del órgano y afectan su funcionamiento. Al ser un órgano desconcentrado que funciona con una lógica independiente a lo técnico-pedagógico, la función de los consejeros, o "administradores del sistema", muchas veces queda fuertemente asociada a su capacidad para agilizar o movilizar trámites y pedidos. Entonces, la capacidad de trabajo y los contactos políticos se convierten, en cierto modo, en la medida de la eficiencia de la acción de los CC.EE. (Dussel y Thisted 1995). En palabras de un Consejero Escolar: "*Muchas veces la función del Consejero Escolar es saber 'robar en el buen sentido' cosas para su distrito*" (Testimonio Entrevistado 9, Giovannini 2007).

Esta cita permite hacer referencia a otros dos factores de conflicto identificados en el diseño institucional de los CC.EE. que son, por un lado, la inexistencia de criterios formales de

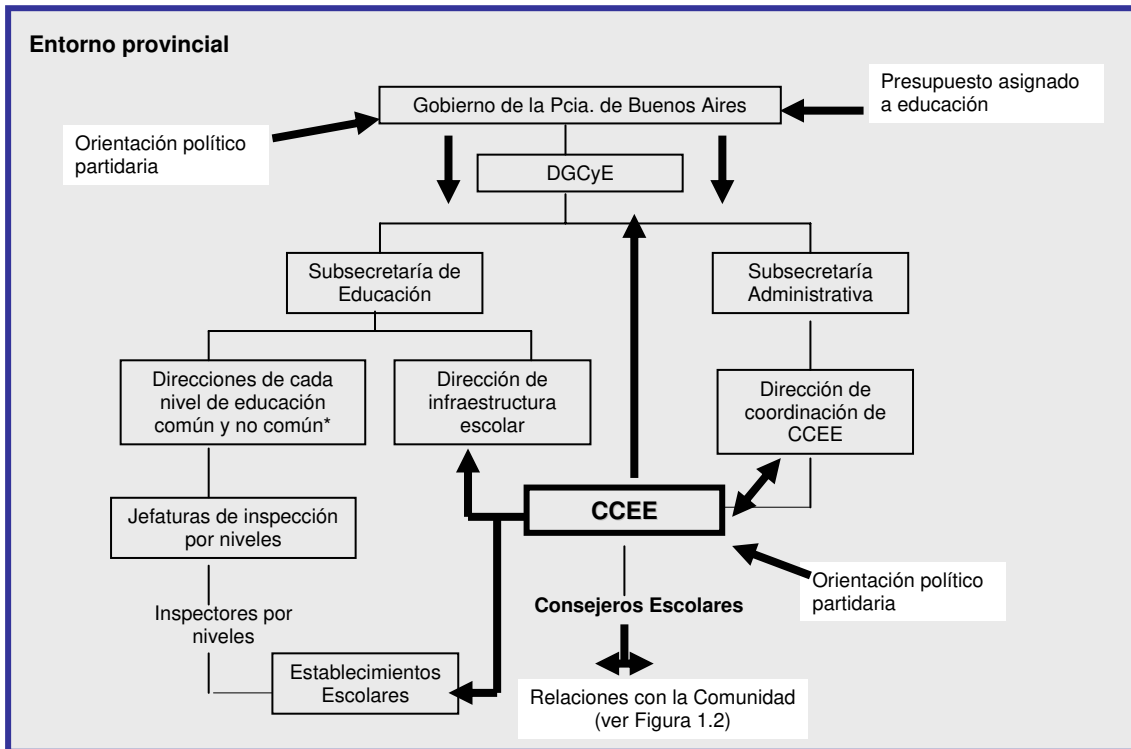
justicia para la distribución de los recursos, y por el otro, la falta de reglamentación de la relación que éstos órganos deben mantener con los distintos miembros de la comunidad educativa. Como se ve en el testimonio citado a continuación, la conjunción de varios de los factores antes mencionados abre las puertas a la discrecionalidad para que se convierta en una herramienta legal. Se podría decir que a falta de reglas formales, el sistema genera sus propias reglas de juego informales.

“Al ser órganos desconcentrados de DGCyE, dependientes de la Subsecretaría Administrativa, generalmente depende de quién gobierne la provincia y los mecanismos de toma de decisión más rápidos o más lentos que éste genere, la velocidad con que los CC.EE. accederán a los recursos para poder actuar en el ámbito territorial local que le es de su competencia. Lo que sucede como consecuencia de esto, muchas veces, es que los propios consejeros escolares recurren al señalamiento de situaciones de emergencia para no tener que pasar por el trámite eterno y burocrático de la DGCyE. La experiencia indica que son ustedes [los consejeros escolares] los que van generando a veces las respuestas que la propia normativa no les da. Y esto no está mal porque en realidad el Consejo es un órgano de representación política y son los partidos políticos los que tienen la responsabilidad de jerarquizar esa representación” (Testimonio entrevistado 8, Giovannini 2007) [el destacado de la cita es propio].

Por último, tal y como hoy se encuentra diseñado formalmente el sistema educativo provincial, la DGCyE tiene “dos rutas de llegada” en el nivel medio para el nivel micro (escuelas). Esta doble llegada se maneja con lógicas distintas y en forma paralela. Una reservada a lo estrictamente técnico-pedagógico (inspectores y supervisores) y la otra a lo que son aspectos administrativos-financieros (CC.EE.). El hecho de que los recursos estén disociados de la lógica pedagógica podría llegar a hacer que, a la hora de la asignación o afectación de los fondos que reciben los CC.EE. de provincia para las escuelas, primasen otras lógicas, tales como la de prebendas políticas, antes que la derivada de las necesidades técnico-pedagógicas de los servicios educativos del distrito.

Como se verá en las figuras que se presentan a continuación, los CC.EE. son un actor que debe ser capaz de negociar y lidiar de manera cotidiana con múltiples y diversos actores con intereses y posiciones jerárquicas diferentes para poder llevar adelante su gestión y conseguir resultados para su distrito.

Figura 1.1 Esquema de Relaciones de los Consejos Escolares con la administración del Sistema Educativo Provincial (SEP)



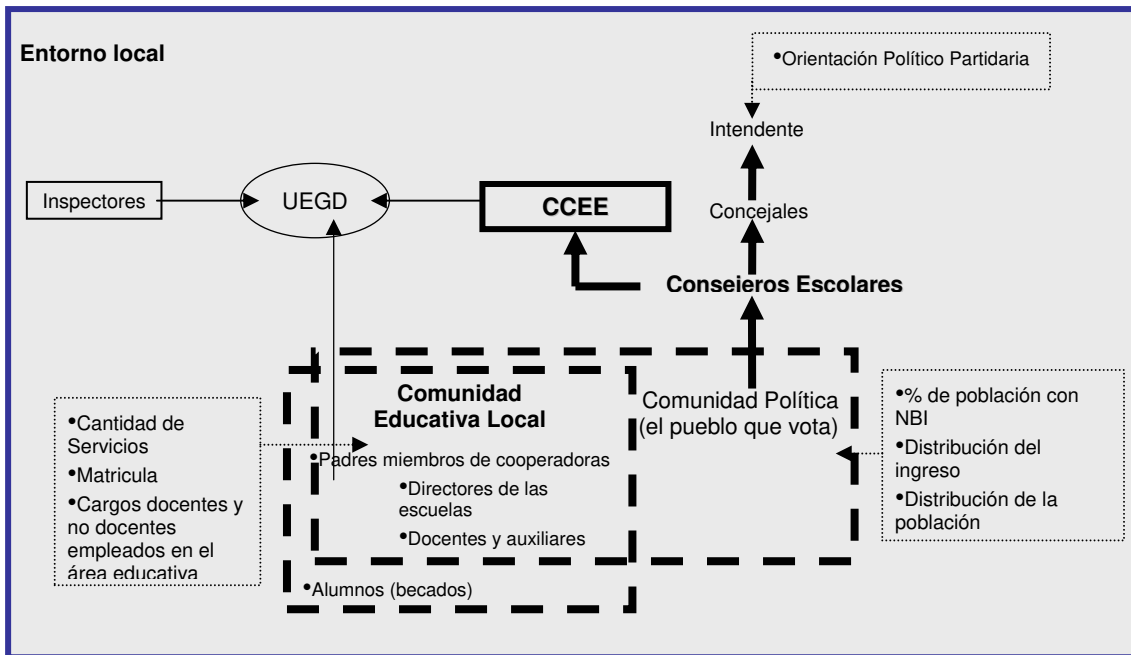
Fuente: (Giovannini 2007).

Por su parte, la figura 1.1 permite ver la estructura centralizada, vertical y rígida con la cual opera la DGCyE. En el organigrama simplificado que allí se presenta se puede observar claramente cómo se encuentran divididos los actores que se ocupan de los temas administrativos de aquellos que se encargan de lo técnico-pedagógico. Los CC.EE. responden a la Dirección de Coordinación de Consejos Escolares que a su vez depende de la Subsecretaría Administrativa. No obstante, mantienen relación no sólo en forma ascendente vertical con los miembros de esta línea sino que a su vez deben recurrir a la Dirección de Infraestructura Escolar, por ejemplo, que depende de la Subsecretaría de Educación. Así también, debe llegarse hasta los establecimientos educativos para atender todo tipo de necesidades que estén por fuera de los asuntos técnico-pedagógicos. Estos últimos son competencia exclusiva de las jefaturas de inspección correspondientes. Y hasta eventualmente acceden al despacho del Director General en caso de no obtener las respuestas pertinentes para resolver los problemas que se presentan en cada distrito. Dos factores que inicialmente influyen sobre el comportamiento de los CC.EE. son en este nivel el color político o la orientación político partidaria de quienes lo integran y el presupuesto del que disponga la DGCyE (y las demás oficinas) para asignar a infraestructura, alimentación, salud y sueldos de personal no docente empleado en el ámbito educativo. Estos factores de la coyuntura provincial impactan sobre los resultados que producen a nivel local los

CC.EE., a lo que se debe sumar las características y aptitudes personales de los que ocupan el cargo en cada momento.

Por otro lado, el tipo de relación que mantienen los CC.EE. con los distintos miembros de la comunidad local se manifiesta de un modo bastante más horizontal que con el nivel superior. Para ello véase la figura 2.2 que se presenta a continuación.

Figura 1.2 Esquema de Relaciones de los Consejos Escolares con la Comunidad Local



Fuente: (Giovannini 2007).

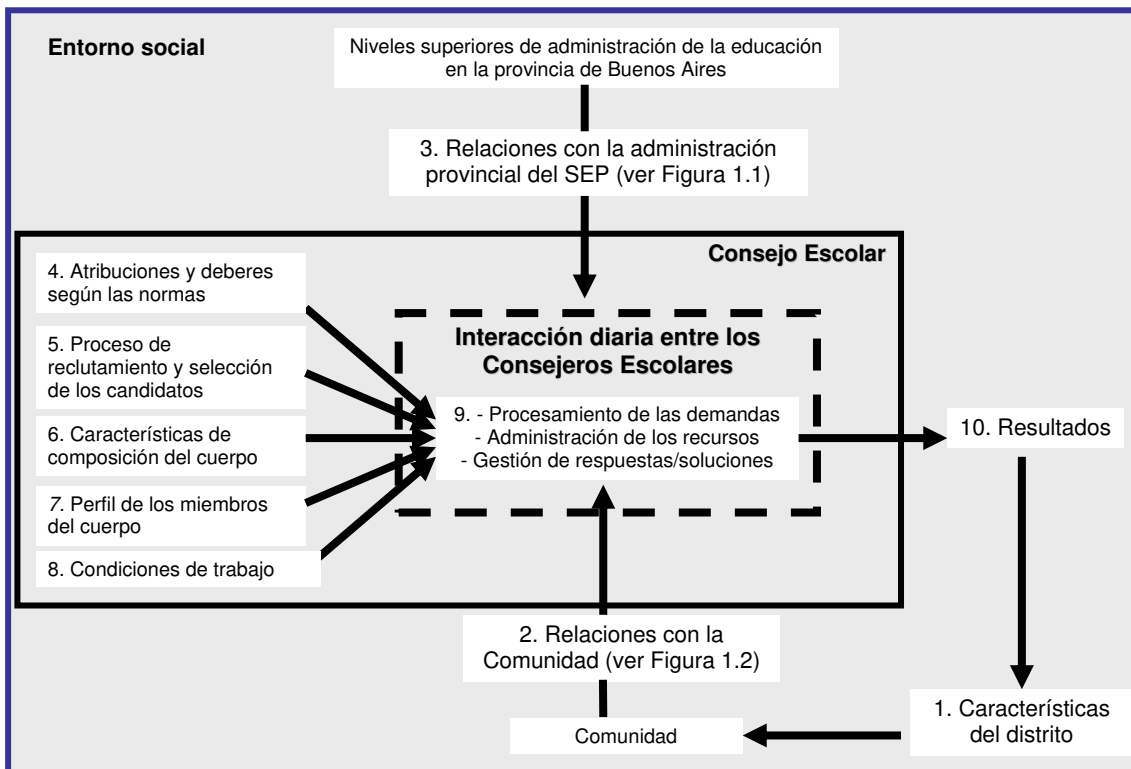
Como bien deja ver esta figura, otro de los factores que condicionan la gestión que desarrollan los CC.EE. es la orientación político partidaria del Intendente y los concejales de turno. Siendo que si bien el Consejo Escolar es un órgano provincial independiente de la conducción política municipal, muchas veces en la práctica sucede que aquellas respuestas o soluciones que los CC.EE. no consiguen de la Dirección General, los consejeros escolares las gestionan a nivel local con el municipio. Es posible que al Intendente junto con los concejales les interese dar respuestas a la comunidad educativa local como un modo de hacer política y asegurarse una imagen positiva frente a su electorado con miras a conseguir una reelección en el cargo, por ejemplo. A su vez, hay que notar que en este nivel, la DGCE tiene dos líneas de llegada que funcionan en forma paralela. Por un lado, están los inspectores (en sus distintas escalas de competencia territorial y por ramas) que se ocupan de todo aquello que tenga que ver con lo técnico-pedagógico, mientras que por el otro, los CC.EE. y sus miembros se encargan de todo lo administrativo financiero que llega al distrito para las escuelas.

Lo expuesto permite notar la complejidad y contradicción de las lógicas de funcionamiento de la multiplicidad de actores con que se deben relacionar los CC.EE. Siendo que *“los actores que confrontan o colaboran con las políticas educativas desde la sociedad*

civil son muy diversos en organización, intereses, ideologías y capacidad de acción colectiva...” (Acuña 2004) se puede comprender que existe una gran variedad de factores que se conjugan y afectan el rol de cada uno de los actores que intervienen en el sistema educativo bonaerense.

El mapa que figura a continuación es tan sólo el borrador de algunas ideas, o más bien sospechas, que surgen de este trabajo como resultado de lo hasta aquí observado.

Figura 1.3 Factores que hacen al funcionamiento de los Consejos Escolares



Fuente: (Giovannini 2007).

En el núcleo del esquema se encuentra aquello que sucede al interior de los CC.EE. La interacción diaria entre los consejeros es el determinante más directo de los resultados que produce el Consejo Escolar para el entorno político-educativo local. Los resultados varían según el procesamiento de las demandas que los consejeros realicen a partir de lo que recogen de la comunidad (ya sea realizando visitas periódicas a las escuelas, a través de cartas donde algún padre realiza una denuncia o reclamo puntual, o incluso porque directamente se acercan al Consejo). También dependerá de cómo se logren administrar los recursos que reciben desde la provincia y con qué criterios se afectan los mismos. La gestión y resolución de los conflictos por parte de los consejeros es otro de los factores que determinará en forma más directa el tipo de resultados que la comunidad reciba.

Este es tan sólo un esquema en borrador que surge de las distintas cosas que se fueron observando y aprendiendo de los dos casos analizados. Lejos se está de pretender extraer algún

tipo de conclusión generalizable o de considerar que este es el modelo de funcionamiento definitivo de los CC.EE. Más bien, se ha decidido exponer esto pensando en la posibilidad de realizar futuras investigaciones que contribuyan a descifrar la “caja negra” que representa hasta hoy el funcionamiento de los CC.EE. de la provincia de Buenos Aires.

Por último, *¿Por qué es que vale la pena insistir con la conservación de los CC.EE. al interior del sistema educativo bonaerense? ¿Qué cosas los hacen relevantes?*

Al parecer, su importancia es estratégica en el caso de provincias con una amplitud geográfica tan importante y una matrícula tan significativa como la de provincia de Buenos Aires. La necesidad de democratizar el sistema educativo y de satisfacer las diversas y complejas demandas comunitarias, tornan imprescindibles la existencia de CC.EE. a nivel local.

Los CC.EE. son también una oportunidad para la formación ciudadana de la población. Crear la cultura de “la voz”⁵ (1) es crear una sociedad más democrática. Asimismo, como actores de nivel intermedio, los CC.EE. deberían de poder asegurar una virtuosa (y no una viciosa) coordinación entre los niveles macro (DGCyE de la provincia de Buenos Aires) y micro (las escuelas de los 134 distritos escolares). Los CC.EE. como actores de nivel intermedio debieran contar con mecanismos institucionalizados y aceitados que les permitan resolver las necesidades de las escuelas y hacer llegar su voz hacia los niveles superiores donde se toman las decisiones sobre las políticas. Los CC.EE. además deberían de rendir cuentas de su propia actuación en “primera instancia” al Director General, pero luego también ante la Comunidad Educativa local y las autoridades correspondientes en el nivel intermedio.

Por último, sería interesante que estos actores contribuyeran de un modo significativo a la elaboración de proyectos de mejora de las escuelas del distrito, de forma conjunta con el cuerpo de supervisores. De tal modo, se podría brindar a las escuelas asistencia y apoyo técnico y financiero de un modo mucho más integral que como se hace en la actualidad.

En este sentido el sistema educativo debe apuntar a lograr una responsabilización compartida por los resultados. Cada nivel del sistema debería sistematizar una rendición social de cuentas por los resultados obtenidos en función de metas nacionales y provinciales consensuadas y validadas. Así, todos tendrían la obligación de transparentar y diseminar la información de la gestión administrativa y pedagógica desde los niveles más altos del sistema hasta cada una de las unidades escolares y a toda la sociedad.

⁵ Hirshman (1970) sostiene que hay dos mecanismos para alertar y obligar a mejorar a las instituciones que no funcionan adecuadamente: la voz y la salida. La salida se produce en tipos de gobierno de mercado o cuasi-mercado en los que hay libre elección de escuelas. En sistemas como el nuestro sólo tienen salida quienes tienen un mayor poder adquisitivo y pueden emigrar del sistema público de gestión estatal al sistema público de gestión privada. La salida, no obstante, no es una posibilidad para la población de menor nivel de ingresos. Es por ello que se propone la voz como un modo de fomentar la participación de los actores en el mejoramiento institucional. No creemos que la creación de consejos escolares sea una pieza que pueda garantizar mayor democracia y calidad por sí sola sino en el marco de un conjunto de reformas.

A modo de recomendación final resulta interesante pensar lo que dijo el E8 como recomendación para la discusión actual de una nueva ley provincial:

“En este marco constitucional lo más que se puede pelear en relación a los CC.EE. es una reforma de la ley que aumente la lectura de lo que significa ‘órgano desconcentrado’. Porque nadie va a reformar la Constitución de la provincia ahora por los CCEE. Por lo tanto, si bien el marco normativo actual para los CC.EE. resulta en algún punto estrecho, con la discusión de la nueva ley provincial de educación podrían encontrarse los mecanismos que permitan abrir el juego a una mayor clarificación de estas facultades desconcentradas que los CC.EE. tienen. Desde este punto de vista lo que hay que buscar es un ámbito normativo que garantice un funcionamiento más adecuado de los CC.EE.”(Testimonio Entrevistado 8, Giovannini 2007) [el destacado de la cita es propio].

Entonces, es importante tener presente que si bien se pueden sugerir distintos cambios a las reglas formales que regulan el comportamiento de los CC.EE., la traducción al campo de las reglas de juego que se construyen con la práctica diaria de un modo más informal no resultará de inmediato en una mejora de su funcionamiento. Como dice North, *“las limitaciones informales derivadas culturalmente no cambiarán de inmediato como reacción a cambios formales”* (1990:65). Pero, aún cuando tomará su tiempo, será preciso iniciar a la brevedad un proceso de cambio que opere sobre el diseño institucional de los CC.EE. si se quiere impedir que se sigan deteriorando los servicios educativos de la Provincia.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, C. (2004) “Nuevos y viejos dilemas que enfrenta la democracia argentina actual” en Tenti Fanfani (organizador) *Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina*. Buenos Aires, IPE-UNESCO (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación).

Dussel, I. y Thisted, S. (1995) *La descentralización educativa: el caso del municipio de San Fernando, Provincia de Buenos Aires*. Serie de Documentos e informes de investigación. Programa Buenos Aires, FLACSO.

Gvirtz, S. y Dufour, G. (2006) “El rol de los niveles intermedios en el gobierno de la educación: su incidencia sobre la equidad.” Un estudio exploratorio sobre Argentina, Colombia, Chile y Perú. Proyecto U. de San Andrés - Ford.

Gvirtz, S. y Mulcahy A. (2005) “*La participación, una condición necesaria para la justicia educativa*” Escenarios Alternativos. Octubre.

Munín, H. (1993)

- a. *Historia de la conducción local de la educación bonaerense (1875-1992)*. Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, CTERA/ATE, Argentina.

b. *La dirección General de Escuelas (1817-1992)*. Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, CTERA/ATE, Argentina.

Munín, H. (1994) “¿Más poder para la administración local de la educación? Una perspectiva crítica sobre la descentralización educativa en la Provincia de Buenos Aires, Argentina”, en *Revista Latinoamericana de Educación*. Vol. 24, N° 1-2 (pags. 83-106). México.

North, D. C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.

O’Donnell, M. (2005) *El Aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*. Buenos Aires, Aguilar. Capítulo que se titula “El misterio del codiciado cargo *ad honorem*”.

Perfil. 2007.

a. “La caja negra de la política bonaerense” por Marcelo Francesconi. Mayo, 07.

b. “Si no lo soluciona la sociedad con el voto, es difícil controlar” Mayo, 07.

Veleda, C. (2007), *La segregación educativa en el conurbano bonaerense. Entre la polarización de las clases medias y la ausencia estatal*, Tesis de Doctorado (mimeo). París, EHESS.