



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# Descentralización y participación en el sistema educativo bonaerense

Arango, Aída

1993

Cita APA: Arango, A. (1993). Descentralización y participación en el sistema educativo bonaerense.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



*Universidad de Buenos Aires*  
*Facultad de Ciencias Económicas*  
*Maestría en Administración Pública*

CATALOGADO

# TESIS DE MAESTRÍA

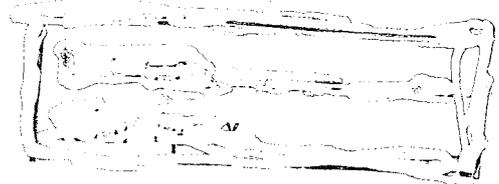
Col. 1502/36

“Descentralización y participación en el sistema educativo bonaerense”

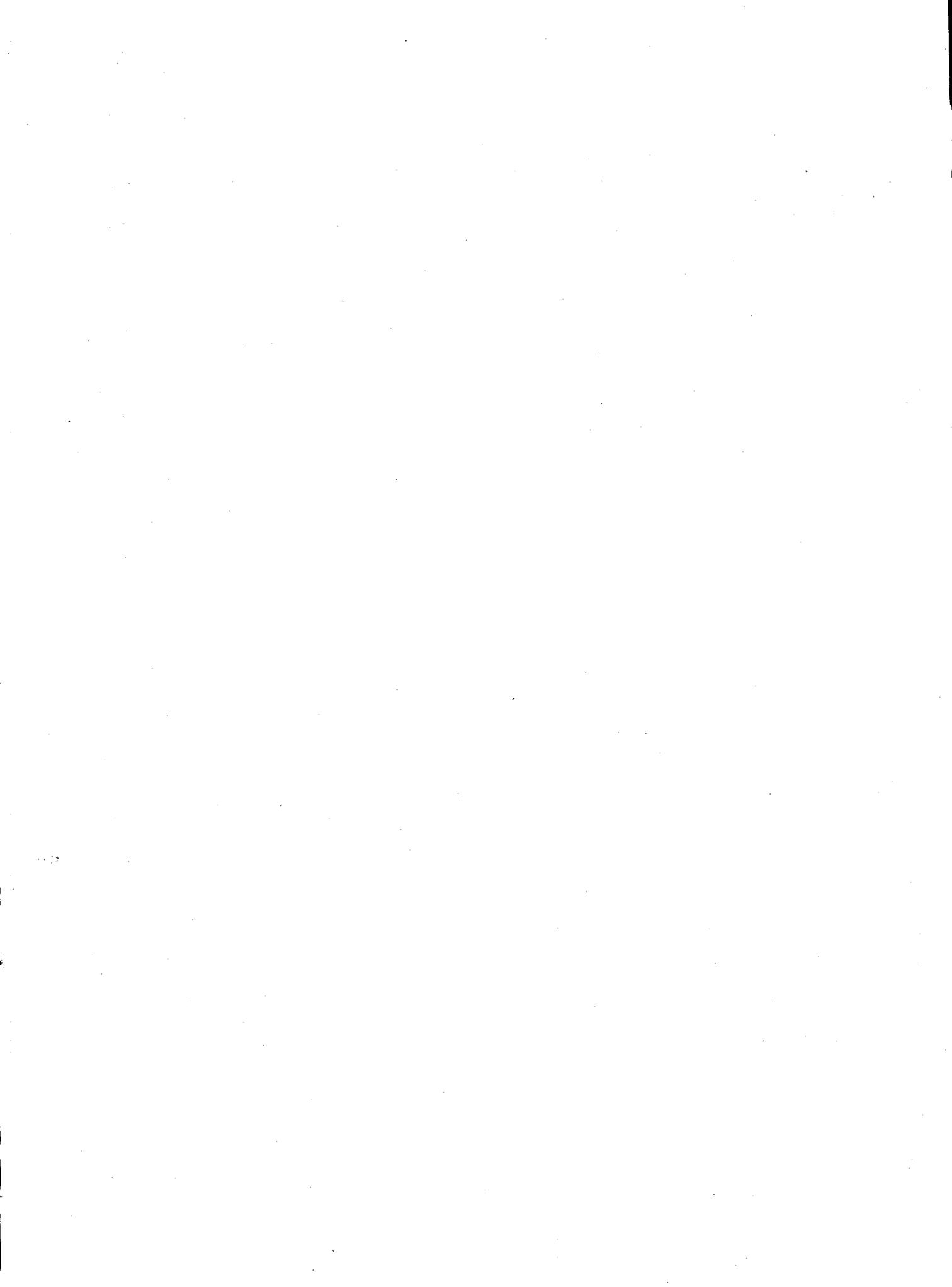
Autor: Aída ARANGO (3era. Promoción)

Tutor: Dr. Roberto ESTESO

U. 120 (2001)  
A4D



- Junio 1993 -



TRABAJO DE TESIS  
MAESTRIA EN  
ADMINISTRACION PUBLICA  
DE LA UNIVERSIDAD DE  
BUENOS AIRES

Descentralización y participación  
en el sistema educativo bonaerense.

Aída Arango

Junio 1993

## TEMARIO

1. OBJETIVOS DEL TRABAJO.....	1
2. PRESENTACION.....	3
3. CONSIDERACIONES TEORICAS.....	6
4. LA EDUCACION EN ARGENTINA.....	18
4.1. Principales falencias.....	18
4.2. Otros señalamientos.....	20
4.3. La escuela desbordada.....	22
4.4. La defensa de la escuela pública.....	25
5. LA EDUCACION EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	26
5.1. Características de la jurisdicción.....	26
5.2. Organismos constitutivos del sistema educativo.....	28
5.2.1. La Dirección General de Escuelas y Cultura.....	29
5.2.1.1. Caracterización del organismo.....	29
5.2.1.2. Las políticas de la Dirección General de Escuelas.....	35
5.2.1.3. Posibilidades de implementación en relación a algunas variables organizacionales.....	37
5.2.1.3.1. Centralización/descentralización.....	38
5.2.1.3.2. Especialización/coordinación/sectorización.....	40
5.2.1.3.3. Estandarización y formalización.....	42
5.2.1.3.4. Estructuras de control.....	43
5.2.1.4. Comunicación e información.....	43
5.2.1.5. Supervisión.....	46

5.2.2. Los Consejos Escolares y el funcionamiento del sistema distrital.....	49
5.2.3. Los Consejos de Escuela.....	55
5.2.3.1. El Decreto 4182/88.....	55
5.2.3.1. Las repercusiones políticas.....	56
5.2.3.2. La difusión.....	57
5.2.3.3. El contexto provincial.....	58
5.2.3.4. Grado de aceptación de la propuesta...	61
5.2.3.5. Objeto de la participación.....	61
5.2.3.6. Sector de donde partió la propuesta...	66
5.2.3.7. Apoyos y obstáculos.....	67
5.2.3.8. La evaluación del desarrollo de la propuesta por los Consejos de Escuela....	67
5.2.3.9. Comportamiento de los principales actores.....	69
5.2.3.10. Capacidad de los Consejos de Escuela para influir en las decisiones del organismo central.....	75
5.2.3.11. Evaluación.....	76
6. CONCLUSIONES.....	83
7. BIBLIOGRAFIA.....	91
8. ANEXOS.....	99
<u>Cuadro 1.</u> Políticas Centralizadoras en Educación .....	
<u>Cuadro 2.</u> Información de Personal por Area de Dependencia - Dirección General de Escuelas y Cultura - Total Provincia - Abril de 1990.....	
<u>Cuadro 3.</u> Número de Unidades Organizativas y Personas por Area - Dirección General de Escuelas y Cultura, excluido Subsecretaría de Cultura - Abril de 1990.....	
<u>Cuadro 4.</u> Presupuesto ejecutado de la Dirección General de Escuelas	

- y Cultura - En miles de Australes - Año 1988 .....
- Cuadro 5. Composición de los Gastos por Organismo o Dirección - Dirección General de Escuelas y Cultura - En porcentaje - Año 1988.....
- Cuadro 6. Evolución de la Composición del Gasto de la Dirección General de Escuelas y Cultura según destino - En Porcentaje - Años 1980/88.....
- Cuadro 7. Participación de cada Item Presupuestario en el total por tipo de gasto - Dirección General de Escuelas y Cultura - En Porcentaje - Año 1988.....
- Cuadro 8. Composición del Gasto en Transferencias para Financiar erogaciones Corrientes - Dirección General de Escuelas y Cultura - En Porcentaje - Año 1988.....
- Cuadro 9. Composición de los Gastos en Bienes y Servicios No Personales - Dirección General de Escuelas y Cultura - En Porcentaje - Año 1988.....
- Cuadro 10. Participación en el Gasto Total de Principales Bienes de Consumo por Organismo - Dirección General de Escuelas y Cultura - En Porcentaje - Año 1988.....
- Cuadro 11. Participación en el Gasto Total de Principales Servicios por Organismo - Dirección General de Escuelas y Cultura - En Porcentaje - Año 1988.....
- Cuadro 12. Evolución de Trabajos Públicos para la Finalidad Educación Provincia de Buenos Aires - Años 1980/88.....
- Cuadro 13. Tasas de crecimiento anual acumulativo de algunas variables educativas - En Porcentaje - Años 1981/88.....
- Cuadro 14. Gastos Estimados para la Enseñanza Oficial según atención de matrícula por Rama de Enseñanza - En Miles de Australes - Año 1988.....
- Cuadro 15. Funciones de los Consejos Escolares - Año 1990 .....
- Cuadro 16. Número de Consejos de Escuela por Región y Rama de Enseñanza y Número de establecimientos oficiales - Provincia de Buenos Aires - Año 1989.....
- Cuadro 17. Número de Consejos de Escuela por Rama de Enseñanza y Número de establecimientos oficiales - Región III - Provincia de Buenos Aires - Años 1989 y 1991.....
- Cuadro 18. Actividades de los Consejos de Escuela relevados (24 establecimientos) - Región III - Provincia de Buenos Aires.
- Organigrama de la Dirección General de Escuelas y Cultura.....

## 1. OBJETIVOS DEL TRABAJO

En un artículo reciente, Adriana Puiggrós afirma que la crisis que vive el sistema educativo moderno es terminal, si se entiende por crisis "una situación en la cual el proceso de enseñanza-aprendizaje de la cultura, sus formas de producción, reproducción y transformación tienen fallas de tal magnitud como para hacer ineficaz el proceso". En su visión, los síntomas de esa crisis en Argentina serían la creciente demitificación de la relación educador-educando, la caducidad de la transmisión unilateral intergeneracional y la especial posición antinómica de la comunidad educativa.

En el sistema educativo de la sociedad moderna -escolarizado, centralizado y estatal, indispensable para la existencia de los Estados Nación-, está quedando al descubierto que las posiciones de educador y educando no constituyen categorías esenciales. Pero al perder el primero su carácter mítico, los otros grupos que integran la comunidad educativa comienzan a reclamar el derecho de decidir sobre el tema, capacidad que habían perdido a favor del Estado. En Argentina, una sociedad desmovilizada presencia atónita marchas multitudinarias que al exigir al Estado que se haga cargo de su deber de educar, cuestionan al mismo tiempo su propia exclusión de las decisiones que ese Estado toma. Los alumnos, los verdaderos oprimidos, se suman a estos reclamos. La autoridad de los adultos, y más que nadie la de los educadores, ya no tiene legitimidad, no solamente por la aceleración de cambios que sólo los jóvenes siguen, sino porque ni los mayores creen ya en los valores que fueron su guía en el pasado.

A su juicio, sin embargo, la muerte de la escuela, esa "vieja vaca sagrada", tardará en llegar, y en los próximos años la educación sólo podrá ser concebida "como un campo de antagonismos, y gran parte del trabajo político educativo deberá dirigirse a la proposición de formas democráticas de resolución".

El propósito de este trabajo es la presentación de las respuestas a esta cuestión que en los últimos años ha venido intentando el sistema

educativo bonaerense, a través de políticas de descentralización y participación, y cuáles son las limitaciones que éstas enfrentan.

Esta tesis se origina en la participación de su autora en el proyecto "FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION BONAERENSE", que se realizó en 1990 y que constituyó además su pasantía para la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires.

El estudio se generó por inquietud del organismo educativo provincial, la DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA, en adelante la DGE, con financiamiento del CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, y abarcó fundamentalmente el análisis organizacional y presupuestario.

Las conclusiones de este proyecto se complementaron, entre otros aportes, con las que surgieron de la investigación "PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA. LOS CONSEJOS DE ESCUELA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DE LA REPUBLICA ARGENTINA" (Arango A. y Kleiman C., Buenos Aires, 1992), que se realizó con el apoyo de la RED IBEROAMERICANA DE INSTITUCIONES DE FORMACION E INVESTIGACION EN GERENCIA PUBLICA (RIGEP) y del INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (INAP) de Argentina, en el marco del Primer Concurso de Investigación sobre Reforma del Estado y Desarrollo de la Gerencia Pública en los Países de América Latina, el Caribe y España.

## 2. PRESENTACION

Mientras que en la sociedad argentina existe consenso generalizado sobre la necesidad de producir importantes reformas al modelo educativo, el sistema se enfrenta con estructuras propias que le hacen difícil no sólo su implementación sino la posibilidad de decidirlas.

En el mundo, en tanto, "el cambio en sí está cambiando constantemente" (Ackoff, 1981). Esta aceleración presenta el peligro de que las respuestas que se elaboren ante cada modificación, constituyan en realidad la solución de problemas que ya no existen, por haber sido reemplazados por otros nuevos. En ese proceso, la sociedad va quedando cada vez más rezagada.

La concepción del desarrollo no pudo quedar al margen de las transformaciones. En la actualidad está menos centrada en la cantidad y naturaleza de los bienes que se producen y más en la capacidad de las personas para comprender y modificar la realidad, por lo que cobra cada vez más relevancia el papel de la educación.

La situación de la Argentina no es sencilla. Con el detonante de la crisis hiperinflacionaria de 1989 que culminó con la renuncia del Presidente Alfonsín, y que ha sido caracterizada como "una verdadera disrupción de los mecanismos de gestión, intervención, representación y asistencia" (Domínguez, 1989), el país intenta trabajosamente la redefinición de su inserción en la economía internacional, el saneamiento de su situación fiscal y la reforma del Estado, todo esto en el marco de un incipiente proceso de redemocratización al que restringe una política de ajuste de la que es difícil ver el fin. "El ajuste es permanente", ha dicho recientemente Michel Camdessus, en ese momento Director Ejecutivo del FMI, ante las preguntas del periodismo acerca de cuánto duraría la estrechez.

Por otra parte, el grado de avance tecnológico del país permite suponer que la reinserción en el mercado mundial se corresponderá con la permanente búsqueda y localización de "nichos", lo que puede significar mercados fluctuantes que requerirán gran movilidad de la mano de obra.

De este modo, las dificultades para encontrar respuesta a la pregunta "qué educación, para qué desarrollo" (Bosco Bernal, 1981), y la conjunción entre la lentitud del sistema educativo para decidir

e implementar cambios y el dinamismo del mercado laboral, agravan aun más el peligro que se señaló más arriba sobre la posibilidad de engendrar soluciones para problemas ya extinguidos.

Paralelamente, y como bien lo señala Tedesco (1992), en la medida en que las políticas educativas son necesariamente de largo plazo, "para definir sus estrategias es necesario disponer de una fuerte capacidad de anticipación a demandas y problemas futuros", lo que implica no solamente la concreción de acuerdos políticos sino también diagnósticos adecuados, ajustado conocimiento de las tendencias mundiales y la existencia de mecanismos de evaluación que permitan efectuar cambios en las acciones previstas antes de la consolidación de los efectos no deseados.

También se hallan en discusión los mecanismos a utilizar para la producción del cambio. En efecto, si bien tradicionalmente se consideraba que las modificaciones curriculares eran el instrumento adecuado para la reforma educativa, sucesivas desilusiones han llevado a la convicción de su insuficiencia para producir la transformación, y los estudios sobre administración y gestión educativa están tomando importancia creciente.

Así, existe preocupación por integrar la educación al contexto socioeconómico y político, con lo que en los últimos años han cobrado relevancia los enfoques dirigidos a obtener una mayor aproximación al nivel local. Se atribuyen a esto diversas ventajas, por tratarse del nivel donde a la vez que se realiza el proceso enseñanza aprendizaje y se ensayan los cambios educativos, favorece el control y evaluación de proyectos y actividades.

Al respecto, la Argentina no escapa a la observación que sobre el ámbito latinoamericano realizan Mora y Bustos (1984), en el sentido de que la actual magnitud y diversidad de los servicios educativos representa una complejidad tal, que las estructuras administrativas "que reposaban casi exclusivamente en dos ejes: Ministerio-establecimiento educativo, ya no resistieron ni técnica ni política alguna".

Sin embargo, esta expansión cuantitativa no ha sido acompañada con la necesaria equidad, ya que se observa una creciente diferenciación en la medida en que las posibilidades y resultados guardan fuerte relación con el origen social de los alumnos.

Por otra parte, también comienzan a valorizarse como modelos más eficaces la implementación de esfuerzos sociales concertados y

organizados, en la medida en que las acciones solitarias se perciben como insuficientes para hacer frente a las dificultades y necesidades que plantea el contexto. De este modo, con las ineludibles tensiones que devienen de los efectos aun no disipados de muchos años de gobiernos autoritarios, se observan experiencias dirigidas a redistribuir más y mejor las decisiones y funciones entre las diferentes instancias organizativas, y a compartirlas no solamente con las familias sino con otros grupos interesados en la educación.

A las inquietudes señaladas debe agregarse una fuerte preocupación en torno a la calidad de la educación, estrechamente vinculada con la necesidad de estructurar y operativizar un sistema de evaluación en tal sentido. (Lafourcade, 1988).

En esos nuevos modelos organizativos, la descentralización y la participación ciudadana constituyen las principales propuestas.

### 3. CONSIDERACIONES TEORICAS:

Con posterioridad a la reinstauración de la democracia en 1983, la Argentina ha asistido a la proliferación de discursos descentralizadores, que presentaron el proceso como la solución final de las falencias en los mecanismos de representatividad política y como el instrumento adecuado para aumentar la eficiencia del Estado. Sus defensores lo consideraron también el medio idóneo para estimular la iniciativa, "sacralizada como el instrumento privilegiado de todo proceso de cambio" (Arocena, 1989), por lo que abundaron además las apelaciones a la participación ciudadana. Se adujo también que las administraciones más pequeñas tendrían ventajas respecto de la innovación, por su mayor permeabilidad a las señales y demandas de la sociedad (Esteso, 1988).

También el sistema educativo bonaerense recogió estos argumentos, tanto a través de la gestión radical que asumió en 1983 como de las posteriores gestiones del peronismo. Como ya se ha dicho, el propósito de este trabajo es explicar la suerte que corrieron estas políticas, para lo cual se enfocará la discusión sobre lo que Oszlak (1984) denomina la congruencia entre proyecto político y aparato, es decir, la estructura burocrática preexistente. Como en este caso las propuestas se refieren a la institución que debe a su vez implementarlas, conviene considerar también el diagnóstico institucional del cual partieron estas estrategias de reforma.

Si se toma la definición de Borja (1988) la descentralización es "un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto... capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente". A esto debería agregarse su opinión de que "la descentralización o desconcentración no pueden hoy plantearse en términos antagónicos. El proceso descentralizador contiene elementos de simple desconcentración administrativa que son, sin embargo, avances importantes y necesarios que posibilitan ulteriores progresos de la descentralización política".

En el caso bajo análisis, además de las lógicas consideraciones ideológicas, las propuestas de reforma surgían de una caracterización de centralización excesiva de la DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA (DGE), el organismo rector en materia educativa en la jurisdicción bonaerense. Al respecto, conviene introducir algunas precisiones teóricas, sobre todo si se tiene en cuenta el señalamiento de Mintzberg (1991), quien afirma con justicia que esta categoría ha ido asumiendo tantas acepciones que "ha dejado de tener algún significado útil".

Si se considera este término con respecto al "poder sobre las decisiones tomadas en la organización" (Mintzberg, 1991), debe reflexionarse sobre si esa supuesta característica se relaciona exclusivamente con la selección entre alternativas o si puede extenderse también a su implementación. En este sentido, Paterson, citado por Mintzberg (1991), no restringe el proceso decisorio a ese primer aspecto sino que lo concibe a través de varias etapas. Así, a partir de una situación dada, la secuencia comenzaría por la recopilación de información, su procesamiento, la toma de decisión, la consecución de la correspondiente autorización en el caso de que esto no sea competencia directa del decisor, y finalmente, la ejecución de lo que de hecho se hace. La centralización máxima de este proceso se verificaría cuando el individuo, instancia, etc., controla todas las etapas, mientras que el proceso estará más descentralizado cuando el decisor sólo tiene el control sobre la posibilidad de elección -nivel mínimo para que pueda llamarse decisor-, ya que pierde poder a favor de los proveedores y recopiladores de información, los asesores, los autorizadores -pares o por encima de él- y de sus ejecutores subordinados.

También debe incluirse el señalamiento de Oszlak (1984), quien, al analizar el estilo de gestión estatal en los regímenes democrático liberales latinoamericanos, destaca como una de sus características la feudalización, con lo que en lugar de una estructura piramidal, las relaciones de poder tienden a conformar un sistema de autoridad "poliárquico". Más aun, las condiciones de fraccionamiento burocrático resultante de la descentralización y autonomización de funciones hace que "la coordinación de actividades entre unidades se hace, o bien innecesaria, o bien imposible". Otro rasgo de las agencias públicas en este tipo de regímenes es, a su juicio, la translación hacia arriba

de la responsabilidad de la decisión, lo que deriva en un alto grado de congestión y centralización de asuntos de todo tipo en los niveles superiores -"la minucia gana los despachos"-, quienes terminan limitándose a ratificar los juicios de sus subordinados mediante resoluciones formales.

Por otra parte, y si bien esta relación ha provocado abundante discusión teórica, el diagnóstico de centralización suele ir de la mano del de burocracia. Al respecto, se partirá de una definición de Alain Touraine basada a su vez en Weber (Lefort, 1984): "Llamo burocracia a un sistema de organización donde los estatutos y los roles, los derechos y los deberes, las condiciones de acceso a un puesto, los controles y las sanciones, están definidos por la situación en una línea jerárquica, y por lo tanto por una cierta delegación de autoridad. Esas dos características presuponen una tercera: que las decisiones fundamentales no son tomadas en el interior de la organización burocrática, que no es más que un sistema de transmisión y ejecución".

Es necesario introducir ahora la diferenciación entre dos posibles configuraciones estructurales de las organizaciones: la burocracia "mecánica" y la "profesional" (Mintzberg, 1991). En la primera, las tareas son sencillas y repetitivas, su flujo está sumamente racionalizado, y su principal mecanismo de coordinación es la normalización de los procesos de trabajo; las empresas de producción en serie constituyen el ejemplo más conocido. El segundo tipo de configuración se verifica con frecuencia en universidades, hospitales, etc. Aquí, la relativa mayor complejidad de las operaciones hace que la coordinación deba lograrse a través de la normalización de las habilidades. La autoridad en la burocracia mecánica se relaciona con el poder de la posición, mientras que en la profesional con el poder del experto. De este modo, la última resulta una estructura sumamente descentralizada.

Por otra parte, para Lefort la burocracia sería también "una formación social, sistema de conductas significativas, y no sólo un sistema de organización formal"... con una finalidad propia, y que no se la puede deducir de las necesidades impuestas por la organización de la producción"... consiguiendo "una especie de existencia para sí misma".

Para completar el marco que se utilizará para analizar la congruencia entre las políticas que se propuso la DGE y el aparato burocrático que debía concretarlas, se hará referencia a las posibles condiciones para el éxito de los procesos descentralizadoras. Aun a sabiendas del "carácter fragmentario, poco planificado y escasamente coordinado" de muchos de ellos, Borja (1988), al plantear una metodología de la descentralización, afirma que si ésta "se lleva a cabo en orden disperso y siguiendo impulsos políticos o administrativos heterogéneos, estos objetivos quedan anulados por los efectos perversos...". Asimismo, menciona algunos requisitos básicos, de los que se hará referencia solamente a los que revisten particular relevancia en el sistema educativo bonaerense.

Con respecto a las competencias y funciones que corresponden a cada nivel territorial -"el problema más difícil de resolver"-, Borja recomienda nada menos que la elaboración de "un estudio técnico (funcional, administrativo y financiero) que permita establecer distintos niveles de decisión y gestión, y los requerimientos y costos de cada uno". También destaca como una cuestión de relevancia "la articulación del ente descentralizado con los niveles superiores de la administración pública", en el entendimiento de que la descentralización "supone hoy establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones".

Si estos requisitos pueden haber provocado alguna preocupación a los que transitan el sistema educativo bonaerense, los siguientes derivarán definitivamente en alarma. Borja opina que la falta de rigor en el procedimiento ha sido "uno de los principales defectos de muchos procesos descentralizadores y lo que muchas veces los ha bloqueado". Por lo tanto, no solamente es necesario "una normativa que regule cómo se realizará cada una de las transferencias de competencias y funciones", sino "establecer un pert que especifique cuáles son los servicios, medios materiales y personales y recursos financieros que requieren cada una de esas transferencias". Afirma además que la descentralización supone "modernizar los procedimientos de elaboración de las decisiones y de gestión administrativa", como "técnicas de programación" e "incorporación de la tecnología informática".

Puede acordarse que los requisitos que propone Borja implican para la organización u organizaciones que emprenden o participan de la descentralización, la posesión de habilidades que se relacionan con

el marco más amplio de la capacidad de gestión. Al respecto, Esteso (1988) advierte sobre el peligro de dejar de lado los contenidos político sociales que la administración de lo público contiene y reducir el concepto de gestión a sus meros aspectos instrumentales. De este modo, dicha capacidad debería incluir la de obtener y procesar información para interpretar, política y administrativamente, las señales que le envía la sociedad; los sistemas con que cuenta para recoger indicios sobre los impactos sociales de sus acciones y el tipo de regulación e intervención que es capaz de abordar. Con referencia a las probables carencias de las organizaciones locales en materia de capacidad de gestión, Esteso opina que si bien constituyen un obstáculo al proceso descentralizador, éstas se ven potenciadas una vez iniciado.

Arocena, por su parte, al reflexionar sobre la viabilidad de los procesos de desarrollo local, señala la existencia de una doble relación entre la capacidad de iniciativa a ese nivel y las políticas descentralizadoras, ya que si bien estas últimas serían condición para el florecimiento de ese potencial, si no existe un tejido social denso que pueda aprovechar las oportunidades que brinda la reforma político-administrativa, el proceso de cambio institucional no tendrá "consecuencias importantes sobre el sistema centralizado de poder". Por esta razón, Arocena sostiene que la existencia de actores locales capaces de iniciativa "es una condición del éxito de las políticas descentralizadoras".

Conviene hacer referencia ahora a algunas críticas que han recibido los procesos de descentralización que el mismo Borja (1988) ha reseñado desde su ámbito: se han creado nuevos entes u organismos sin hacer desaparecer otros; en bastantes casos aparece así como una operación costosa, que ni siquiera se traduce en aumentos en la eficacia y productividad de la gestión local. Asimismo, la descentralización pareciera haber provocado una escasa renovación en las formas de hacer política. En cuanto a sus posibilidades de generar nuevos espacios para la iniciativa y la organización de la sociedad civil, las críticas que menciona Borja acusan al proceso de haber contribuido en algunos casos a la marginación, debilitamiento o disolución de las organizaciones sociales. Por último, se le achaca también obedecer a causas perversas: disminuir el gasto público en prestaciones sociales al transferirse funciones pero no recursos, servir como medio a la

ampliación de las clases políticas y la consolidación de corporativismos administrativos y relaciones clientelares, legitimar a los actores privados y reducir la administración pública a funciones de apoyo o de coordinación, etc. Sin embargo, Borja no titubea en afirmar que las falencias se deben a "la falta o la deformación de la descentralización pero no a ésta". A su juicio, el problema sería la "debilidad competencial y financiera de la descentralización, la reproducción de mecanismos burocráticos y clientelares, y la falta de innovación en cuanto a creación de instrumentos eficaces de participación ciudadana...".

Por último, conviene agregar ahora una afirmación de Estesso (1988), en el sentido de que la descentralización político-administrativa "no puede ser analizada, ni valorada globalmente", debido a su característica de proceso contradictorio.

Como se ha señalado anteriormente, las políticas de descentralización que emprendió la DGE incluyeron también el llamado a la participación popular, por lo que se abordarán a continuación varios aportes teóricos sobre el tema.

Si bien algunas posiciones sostienen que la participación a nivel sectorial es nociva para los propósitos democráticos, en la medida en que podría derivar en el alejamiento de la voluntad general por el predominio de intereses particulares, en la actualidad existe un amplio consenso sobre su conveniencia y posibilidades en todas las áreas de la vida social.

Así, a partir de la insatisfacción respecto de los mecanismos de la democracia representativa, el concepto surge hoy como una alternativa válida para acortar distancias con la democracia directa. De este modo, se propicia una mayor intervención de los interesados en los problemas que les incumben, en una amplia gama cuyas alternativas más difundidas van desde los obreros en la dirección de las empresas, los usuarios en la administración de los servicios, o la comunidad educativa en el gobierno de la enseñanza.

Sin embargo, sería injusto restringir sus alcances a la categoría de un simple instrumento técnico para mejorar las limitaciones de la democracia representativa. En este sentido, sus defensores también advierten que la igualdad que pregona el sistema democrático en el plano político, no tiene correlato en el plano de la distribución de la riqueza, por lo que la participación es percibida como medio y fin

de un proceso de cambio de una situación de persistente injusticia social, para cuya concreción se hace ineludible la modificación de las estructuras de poder. Es importante que los actores intervinientes se perciban como pares, para no arribar a una fortificación de las estructuras de poder en lugar de la modificación deseada.

Otra visión del concepto pone el acento en las potencialidades de la participación como ejercicio para lograr una mejor comprensión del fenómeno social y una mayor capacidad de gestión ciudadana. Se considera que la democracia implica no solamente consentimiento, sino que debe ser construída "con las propias manos". Para esto, "los miembros de un grupo deben poseer considerable experiencia y conocimiento de la cosa pública. Necesitan, igualmente, ciertas instituciones que les permitan participar en la construcción de su sociedad" (Zevedei Barbu, citado por Freire, 1974).

Sin pretender agotar el variado repertorio teórico, conviene incluir una perspectiva más, que, según Sirvent (1990), concibe la participación, por una parte, como necesidad inherente al hombre, pero "también como un derecho de cuya realización depende el crecimiento de los seres humanos".

Aceptado el carácter socialmente deseable de una mayor intervención de los diversos involucrados en cada ámbito específico, parece surgir otro dilema, que indudablemente es falso, y que se refiere a si la concreción de esta mayor participación se vincula fundamentalmente con la creación de canales o instancias adecuados, o si dependerá en realidad de la existencia de una actitud favorable por parte de los interesados. Aparece así un círculo vicioso, por el que los propósitos de los que enfatizan la necesidad de instaurar ámbitos apropiados son desvalorizados por aquéllos que consideran que de este modo no se llegará más que a formas aparentes de participación.

Sirvent (1990), a partir de una caracterización de la participación real como la que ocurre "cuando los miembros de una institución o grupo, a través de sus acciones, incide efectivamente en todos los procesos de la vida constitucional, y en la naturaleza de las decisiones", señala lo discutible de algunas experiencias de apertura, en la medida en que no consiguen alterar el monopolio en la toma de decisiones, por lo que "pueden incluso enmascarar situaciones de verticalismo autoritario, más difíciles de percibir y modificar que las relaciones claras de dominación".

Otros autores (Robirosa, Caldarelli y Lapalma, 1990) prefieren plantear la existencia de tres alternativas de participación: una, que la posibilita al nivel informativo, y que constituye la categoría más baja; otra, que supone que los involucrados pueden emitir opinión, cuyo destino podrá ser la modificación de decisiones o acciones, y por último, la más compleja, en la que los participantes pueden decidir sobre sus propios asuntos.

Si se acepta entonces que puede hablarse de participación real aun cuando ésta asuma distintas gradaciones, surge una cuestión adicional con relación a la voluntad de participar. En este sentido, conviene recordar con Crozier (1972) que "...la participación no puede ser un regalo ni una ventaja. Es una carga a veces muy pesada y resulta natural que los subordinados a quienes es propuesta no manifiesten a su respecto más que un entusiasmo muy limitado pese a la propaganda de la que son objeto... Participar es perder la libertad, la situación favorable del crítico que se halla cómodamente protegido; es también correr el riesgo de comprometerse emocionalmente y por último prestarse a la coerción del prójimo, del grupo o de la unidad en cuanto a las decisiones en que se toma parte. Quizás esto pueda verse con más profundidad atendiendo al ejemplo de una organización, donde cada cual cumple su función a su manera, con sus costumbres, sus artimañas, sus prácticas personales, otros tantos secretos que le permiten llenarla con el menor costo. Este capital, que le asegura un mínimo de libertad de maniobra, es lo que se le exigirá comprometer con la participación".

Así, el fenómeno sólo es espontáneo en determinados períodos o procesos. El contexto político y social tiene primordial incidencia en el hecho participativo, y no sólo puede obstaculizarlo o promoverlo, sino que condicionará los niveles, grados y formas que llegará a alcanzar.

La posibilidad de involucración activa parece tener relación en primer lugar, con la percepción de los problemas y la consideración de éstos como propios, pero también con la convicción de que su solución es posible, y que la intervención del interesado contribuirá a concretarla o a mejorar la que se logre.

Algunos autores vinculan la voluntad de participar con las características de los actores en cuanto a su grado de organización (Flisfisch, Franco y Palma, 1982). Asimismo, afirman que si no todos

los actores que se espera intervengan están organizados, es posible que aunque el objeto de la participación no les sea ajeno, requieran "una activación exógena como condición necesaria tanto para el involucramiento inicial en el proceso, y para que el mismo persista en el tiempo".

También es interesante incorporar algunas reflexiones de Pires (1989), que se refieren al problema del tiempo que los interesados deberán dedicar a la participación y a su posible objeto. Así, Pires afirma que ante la necesidad y la retirada del Estado, los sectores populares urbanos "han generado diferentes mecanismos de solidaridad y organización de manera que por sí mismos, o en distintas asociaciones con organizaciones gubernamentales (en particular municipios) y aun con la participación de ONG, logran satisfacer en cierto grado sus necesidades (vivienda, infraestructura, etc.). Ello sin que se utilicen recursos públicos, por lo menos en cantidades importantes...". Así, "los pobres se las arreglan", con lo que "no es necesario distraer recursos para atender a sus necesidades..." y en consecuencia "...los recursos existentes pueden destinarse a otra cosa..." Y fundamentalmente, los sectores populares "no podrán diferenciar entre tiempo de trabajo y tiempo libre. Por una parte, jornadas laborales cada vez más largas para lograr los ingresos mínimos para los bienes esenciales. Por otra parte, jornadas de autoproducción para la generación de los bienes y servicios que no logran adquirir en el mercado ni por medio del consumo colectivo".

Ciertas propuestas supuestamente participativas se ajustan a esta descripción. Por eso la importancia del objeto: si al abrir instancias que permitan una mayor intervención de los involucrados, el Estado sólo pretende que éstos colaboren con la satisfacción de sus propias necesidades, la participación no sólo se vuelve aparente, sino tramposa, y no podrá culparse a los interesados por su resistencia a incorporarse al proceso.

Latapi (1986), por su parte, aborda la cuestión de la participación a través de una serie de interrogantes. La primera cuestión que surge es en qué situación, en qué marco político social se ubica el proceso que se intenta analizar.

Al respecto, es indudable que en la Argentina las prácticas participativas se enfrentan con serias dificultades para su desarrollo y consolidación. En primer lugar, las problemáticas sociales han

adquirido una dimensión creciente. Además, la ciudadanía tiende a preferir las estrategias individuales a las colectivas, no sólo a causa del discurso que trasmite el modelo hegemónico, sino también por el pasado reciente de regímenes autoritarios y de democracias poco satisfactorias en lo económico y con crisis de representación en lo partidario. Mientras tanto, la sociedad tiene dificultades para estructurar formas participativas que den cuenta de las actuales necesidades: los requerimientos de construir capacidades sociales en organizaciones comunitarias son desplazados por la preocupación por la subsistencia diaria. Las organizaciones de base, que en muchos casos adolecen de clientelismo y funcionan en dependencia de los órganos de autoridad política, no han logrado una respuesta acorde a la nueva situación. A esto se le suma una importante desmovilización ciudadana, así como la exacerbación del individualismo y la adopción de valores culturales que desplazan la ética de la solidaridad y la justicia por el consumo y el exitismo.

Aun en este cuadro desfavorable, los intentos participativos siguen surgiendo: en diversos ámbitos, en forma embrionaria o aislada, con dispar grado de desarrollo. Los promueven individuos y grupos todavía interesados en elaborar alternativas colectivamente, ya sea por compartir valores o ideologías que enaltecen la participación social (Ortiz, 1989), o porque las estrategias individuales no les son suficientes.

En segundo lugar, Latapi recomienda analizar cuál es el objeto de la participación, de qué decisiones se trata. La reflexión debe extenderse a la determinación de los niveles y límites del proceso, si su esfera de influencia incluirá o no las acciones y políticas de gobierno, si implica la determinación de objetivos y líneas de acción, y si la intervención incorporará el planeamiento, la programación, la ejecución y el control.

Un tercer asunto tendría que ver con quién o quienes toman en última instancia las decisiones y cuál es la relación existente con la autoridad reconocida en ese ámbito. En este sentido, existen algunos factores críticos, como el control sobre los recursos financieros, la posibilidad de efectivización de las decisiones, y el reconocimiento de los órganos institucionales con los cuales se interactúa.

Si es el Estado el que instaura la instancia participativa, puede surgir una contradicción entre las expectativas gubernamentales de que su política generará aceptación y se adecuará a las necesidades de los involucrados, y la perspectiva de que éstas se vean cuestionadas en la medida en que los que intervienen en el proceso aporten sus particulares interpretaciones y demandas. De este modo, los procesos participativos pueden derivar en conflictivos.

El cuarto punto que debe tomarse en consideración es el control. La construcción de estos fenómenos se basa no solamente en el poder de tomar decisiones, sino en la disposición de elementos y mecanismos que permitan un control efectivo sobre su ejecución. Sin esto, la participación tiende a transformarse en pura deliberación con el consiguiente desgaste y desinterés por parte de los que se han implicado en el esfuerzo.

Por último, y en la medida en que la complejidad de la sociedad actual hace difícil el ejercicio de la democracia directa, también debe considerarse la problemática de la representatividad, el filtro en la comunicación que implica la delegación cuando no existen mecanismos eficaces de control y de circulación de la información.

En párrafos anteriores se afirmó la existencia de un amplio consenso social sobre la conveniencia de las prácticas participativas. El área educativa no constituye una excepción. Por un lado, existen expectativas muy favorables sobre los posibles resultados del ejercicio de la participación, que permitirían superar las deficiencias de un modelo educativo basado en la planificación centralizada y en el papel decisivo de la autoridad. Así, la participación emerge como un mecanismo adecuado para instaurar un ejercicio de la autoridad más abierto, que se sustente en el consenso y en el respeto por las personas, y para la elaboración de una respuesta educativa que se adapte a las demandas específicas del nivel local. Esta perspectiva se contrapone con una escuela que por su desconexión con el entorno termina por encerrarse en una cultura y un lenguaje propios, con normas, códigos y ritos que impiden el ingreso de la realidad comunitaria y el consecuente enriquecimiento de la cultura escolar. La mecánica burocrática infiltrada en el proceso de enseñanza aprendizaje convierte lo que debiera ser una práctica creadora en una actividad rutinaria, quedando para el alumno el rol pasivo de receptor de conocimientos que otros han elaborado y organizado para él. La

participación tendría así el doble efecto de generar reformas educativas que superen lo meramente curricular, democratizando a la vez el gobierno de la enseñanza. Sin embargo, como se verá más adelante, el discurso participativo empieza a desdibujarse cuando se intenta concretar su ejercicio en un contexto sociopolítico determinado, cuando se propone un proceso real, cuando se deben trazar objetivos y métodos, o cuando se deben evaluar sus resultados.

## 4. LA EDUCACION EN ARGENTINA

### 4.1. Principales falencias.

Un primer punto a destacar es el consenso general sobre la persistencia de políticas educativas centralizadoras, producto de procesos históricos que se vinculan con la formación de estados nacionales de similares características, cuyas causas y efectos se detallan en el Cuadro 1 (Velázquez, citada por Senén González, 1986).

Sin embargo, es preciso advertir que el sistema educativo argentino ha perdido centralidad a partir de las transferencias realizadas a las jurisdicciones provinciales a fines de la década del 70, con lo que el Gobierno Nacional quedó a cargo solamente de una reducida porción de la enseñanza media, mientras que el nivel primario está desde ese momento en manos de las provincias y la universidad es autónoma (al menos en los aspectos académicos y organizativos). Durante 1991, el Congreso Nacional promulgó la llamada ley de transferencia, la cual prevé el traspaso gradual a las jurisdicciones provinciales de los establecimientos que todavía manejaba la Nación.

El sector presenta una amplia variedad de problemas, para cuya clasificación y detalle se ha consultado un diagnóstico que elaboró el nivel central (Ministerio de Educación y Justicia, 1990), así como los aportes de Paviglianiti (1988).

En principio, no han podido lograrse objetivos postulados hace mucho tiempo, como la eliminación del analfabetismo.

La extensión de los servicios no fue acompañada por un adecuado rendimiento del sistema educativo -con lo que se detectan problemas de atraso en la escolaridad- ni con una razonable igualdad de oportunidades y de logros en las diversas regiones.

Asimismo, a pesar de la mayor extensión, y aunque no existen mediciones que permitan corroborar la afirmación, hay consenso generalizado en que el mayor tiempo dentro del sistema no se refleja en resultados más exitosos.

Asimismo, existen diversos puntos críticos que parecen estar bloqueando la capacidad del sistema para renovarse, entre ellos, el agudo deterioro de la capacidad de gestión del aparato educacional, la desarticulación no sólo entre jurisdicciones sino entre niveles, burocratización y falta de información y apoyo técnico para la toma

de decisiones operativas, que se realiza lejos de los lugares en los que se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Las críticas mencionan asimismo "centralismo actitudinal", con referencia a la persistencia de alto grado de centralización no sólo a nivel nacional, sino aun en las jurisdicciones provinciales a las cuales les fueran transferidos los servicios a fines de la década del 70. De este modo, los establecimientos escolares disponen, en los hechos, de atribuciones muy limitadas.

En lo que se refiere a los aspectos organizacionales, se acusa a las sucesivas conducciones política de haberse ido desviando de la actividad que debiera serle sustantiva: la dirección estratégica, la reformulación de políticas y la evaluación de la gestión, para atender prioritariamente la conducción de los procesos burocráticos asociados al cumplimiento de "farragosas estructuras normativas y reglamentarias", relacionados en buena parte con la misma estructura administrativa.

Asimismo, las críticas ponen énfasis en el peligroso debilitamiento de la administración central -peligroso si se tiene en cuenta la descentralización del sistema- a través de "la persistencia de una concepción del poder basada en la conducción operativa".

Se detectan también serias dificultades en las pautas de funcionamiento de la estructura organizativa, referidas a la existencia de "cortes, fragmentaciones, escisiones y la ausencia de mecanismos de coordinación".

A la caracterización oficial deberían agregarse algunos aspectos culturales, que se refieren al comportamiento del cuerpo docente.

En este sentido, Vales (1988) señala como una de las características de los sistemas educativos, la sobrevaloración de lo pedagógico en desmedro de lo administrativo y organizativo. Así, el docente es considerado apto para desempeñar las más diversas funciones en la pirámide de la institución -sin mediar procesos previos de formación profesional-, con el consiguiente deterioro de las capacidades gerenciales.

Asimismo, parece existir cierta dificultad para percibir la organización como globalidad, especialmente al nivel de los establecimientos educativos. Una hipótesis interesante es la de Bercau (1987), quien afirma que "la imagen del sistema educativo que tienen los docentes que realizan tareas técnicas dentro del área educativa

es la del proceso enseñanza-aprendizaje que se realiza en el aula y no de la organización en toda su complejidad".<sup>1</sup>

No puede menos que remarcarse además, la gravedad del hecho que los recursos humanos del sistema se encuentran decididamente descuidados, especialmente en los aspectos retributivos y de actualización docente, pese a que constituyen la variable estratégica por excelencia en la medida en que el tipo de "tecnología" que se utiliza es mano de obra intensiva.

## 4.2. Otros señalamientos.

La crisis económica y fiscal en Argentina ha derivado no solamente en la ampliación de la brecha que en materia de inversiones educativas existía con los países industrializados<sup>2</sup>, sino la pérdida relativa de posición frente al resto de las naciones del continente. Según cifras de la UNESCO, en el periodo 1950-1980 el país cayó del 20 al 90 lugar en lo que se refiere a tasas de escolarización. Cerca de uno de cada tres argentinos mayores de 14 años no había terminado su escuela primaria. La cantidad de niños que quedaba al margen de la escolaridad básica (160.000) era, en cifras absolutas, superior al de otros países de Latinoamérica, tal como Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, etc. (Filmus, 1992)

Mientras en los países centrales la duración del periodo académico varía entre 200 y 240 días, su equivalente argentino era en 1989 de 180 días. Si bien el ex Ministro de Educación Antonio Salonia lo extendió a 185 con miras a aumentarlo a 190, debe señalarse que en los últimos 7 años, como respuesta a la disminución de más del 50% en su salario real, los gremios docentes realizaron 987 paros, que

<sup>1</sup> Si bien la reflexión surge de experiencias recogidas por el citado autor en la Provincia de Río Negro, existen algunas evidencias para extenderla más allá de ese ámbito.

Al respecto, es interesante una anécdota que relata Bereau, que puede esclarecer su reflexión: "a una muy buena profesora le tocó asumir un cargo técnico dentro del Consejo Provincial de Educación, y como bajo su dependencia iba a estar la Dirección de Planeamiento Educativo, ella comentó: Bueno, creo que no voy a tener problemas, pues el tema lo domino; yo estoy muy acostumbrada a planificar mis clases".

<sup>2</sup> Un reciente informe del Ministerio de Educación citado por Filmus (1992), evidencia que mientras en 1982 las naciones centrales invertían en educación 503 u\$s per capita, la cifra en Argentina había descendido a 57 u\$s.

representan el 20% de las medidas de fuerza de todo el conjunto de los trabajadores.

A esto debe agregarse el creciente ausentismo docente por otras causas, en especial en las escuelas medias. Si bien no hay cifras al respecto, "cada vez son más las horas libres que pasan los alumnos por falta de profesores. En la Capital, fuentes oficiales estiman un 30% de aulas vacías porque los docentes simplemente no están" (Zukernik, 1992).

De este modo, un artículo reciente señala que de las 180 jornadas previstas para 1991, en la Provincia de Buenos Aires hubo en realidad sólo 144; los colegios que dependían de la Nación preveían 185 y se dictaron 175; en la Capital Federal, 178 contra 167 y en Jujuy, con el peor índice, sólo se dictaron 78 de las 170 jornadas planificadas (Muzi, 1992). A esto se suman los 23 días que falta cada alumno por año como promedio del país, según un estudio del año 1985, y la existencia, sobre todo en las localidades marginales, de establecimientos con tres o más turnos.

Asimismo, en los últimos meses de 1991 tomaron estado público algunos resultados de un informe sobre calidad que el Ministerio de Educación de la Nación viene elaborando con financiamiento del Banco Mundial. Según este análisis, que surge de la evaluación de 2.248 alumnos de 63 establecimientos de todo el país, "el 66% de los alumnos primarios no sabe operar con fracciones; el 58,62% no reconoce números primos; el 45,13% no sabe aplicar cálculos de porcentajes y el 75,84% no sabe leer datos en un gráfico". En cuanto a la enseñanza media, "el 74,14% de los alumnos no sabe relacionar datos, aplicar fórmulas y resolver incógnitas; el 58% no sabe interpretar información de un gráfico y el 69,69% no sabe aplicar fórmulas geométricas" (El Cronista, 1992f).

Por otra parte, a fines de 1991, el en ese momento Secretario de Educación de la Municipalidad de Buenos Aires formuló una seria advertencia acerca de lo que denominó la "extinción de los docentes", que mereció una editorial del Diario Clarín con ese título (Clarín, 1991c). El funcionario señaló que durante ese año, y por no encontrar reemplazantes, el Ministerio de Educación de la Nación tuvo que reincorporar a miles de docentes de escuelas medias y terciarias que había jubilado de oficio, mientras que en las escuelas primarias de

la Capital Federal hubo un día en que quedaron más de 200 grados sin cubrir porque no se presentaron maestros suplentes.

El ex Secretario destacó también el hecho de que cada vez hay menos egresados en la carrera docente y menos jóvenes que ingresan a ella. Según sus palabras, ésta constituye hoy una opción para personas de nivel socioeconómico más bajo y con menores aptitudes para el aprendizaje, mientras que varios años atrás la carrera era elegida por mujeres de alto nivel socioeconómico, por considerarla una profesión digna que les permitiría obtener una retribución que compensaría en forma apreciable el ingreso del marido.

### 4.3. La escuela desbordada.

A este complejo cuadro se agregó durante 1991 una sucesión de hechos poco habituales en varias escuelas medias que cobraron gran difusión pública, y cuya reseña se expone a continuación en el entendimiento de que constituyen un ilustrativo anecdotario de los peligrosos conflictos que se incuban en la sociedad y el sistema educativo argentino.

El primero sucedió en una escuela media de la Capital Federal. Una profesora, "dispuesta a dejar entrar la realidad en la escuela" (Página 12, 1991b), indicó como tarea a sus alumnos la búsqueda de información en las sedes de los partidos políticos. Uno de los estudiantes aportó una revista que publica un pequeño partido de izquierda (El Aguante, del Partido Intransigente), que incluía una historieta mostrando una relación sexual oral entre un travesti y un taxista. A causa del revuelo que causó la difusión de la publicación en el aula, la profesora pidió hablar con el padre, quién se negó, por considerar innecesario conversar sobre un material que su hijo había solicitado por indicaciones de la misma profesora. La docente relató el hecho al preceptor, quien tradujo la causa de la sanción como "Por grave falta de respeto. Por presentar material obsceno y aberrante". La rectora del colegio valuó la falta en 20 amonestaciones, y el alumno quedó fuera de la escuela por tener además 18 sanciones previas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> El suceso tuvo ribetes tragicómicos. Ante el arribo del periodismo, la rectora se ocultó detrás de un armario, y al ser finalmente descubierta, escapó corriendo por el patio perseguida por la prensa.

Los padres del implicado llevaron el caso a la justicia, y el asunto provocó un espinoso debate público que desnudó las falencias de la escuela media en materia de sistema disciplinario.

En Rosario, Provincia de Santa Fe, también llegó a la justicia el caso de un alumno de quinto año de un Colegio Normal, quien había quedado libre a raíz de una sanción disciplinaria por enviar un mensaje erótico a una compañera de curso y que fue interceptado por una profesora. La defensa del alumno estuvo a cargo de un ex miembro de la Corte Suprema de Santa Fe y ex candidato a gobernador por uno de los subtemas del justicialismo, quien la asumió en forma gratuita por considerar el caso "de gran importancia social". Su principal argumento es el carácter privado de la nota en cuestión y que ésta no estaba dirigida a la profesora que incautó el papel, sino a una compañera que manifestó no sentirse ofendida por el tono de la carta (Página 12, 1991a).

Paralelamente, en una escuela técnica de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires, el profesor de matemáticas de primer año negó el permiso solicitado por una alumna para ir al baño cuando faltaban cinco minutos para terminar la clase. La alumna se orinó encima y su padre agredió a golpes de puño al profesor, quien lo denunció por "lesiones" (Clarín, 1991a).

También en la Provincia de Buenos Aires, un alumno de segundo año de un bachillerato de Junín agredió con un hierro que arrancó de un pupitre a una profesora, al creer erróneamente que ésta lo había sancionado con cinco amonestaciones que le quitarían la condición de alumno regular. La profesora fue internada con traumatismo, herida leve en el parietal derecho y siete puntos de sutura. El juez de menores que intervino en la causa criticó a algunos medios de prensa "que no vacilaron en condenar al menor como un salvaje" y advirtió que "también las comunidades educativas deberán evaluar las razones que generan este tipo de hechos" (Página 12, 1991c).

A estos episodios se agregaron otros dos, de menor trascendencia pública, también en fechas próximas a la finalización del ciclo lectivo. En Posadas, un estudiante de 14 años, enojado tras recibir amonestaciones, quemó el libro de asistencia. También en noviembre, esta vez en Tucumán, la madre de dos alumnos rasguñó y golpeó a una maestra, con la que discutió porque ésta quería trasladarlos a otra división .

La escuela primaria también tuvo su cuota de violencia. Un chico de séptimo grado de una escuela de un barrio de ingresos medios de la Capital Federal golpeó a su maestra, quien sufrió un edema en las piernas como consecuencia de la lucha que mantuvo para defenderse (Clarín, 1992i).

Es ilustrativa la opinión de dos estudiantes del colegio de Junín: "la escuela secundaria actualmente y quizás por propia impotencia se está tornando muy autoritaria. Es fácil ser oído por un director o un docente pero difícil (o imposible) ser escuchado. Ante nuestra impotencia surgen todos los problemas, porque encima de enseñarnos esa "mierda enciclopédica" vienen al colegio mal pagos, desgastados y soberbios. Dándose el lujo, además, de preguntarnos: "¿Señor, si Ud. no estudia, para qué viene?" A zafar, señora, para obtener un pase a la universidad y no para estudiar sus agrios programas y bancarnos sus problemas. ¿O yo tengo la culpa de alguno de ellos?" (Remoli y Giménez, 1991).

Adriana Puiggrós (1991), por su parte, señala que "hoy los viejos rituales y normas escolares están caducos: no posibilitan, como deberían, regular democráticamente las relaciones entre generaciones. Ni docentes ni alumnos le encuentran sentido, excepto quienes creen que la vida escolar debe ser la pura reproducción del concepto de autoridad. Su aplicación es cada vez más provocativa, sobre todo para una buena parte de la comunidad".

Mientras tanto, en una entrevista que concedió con motivo de estos episodios, el en ese momento Ministro de Educación de la Nación, Profesor Antonio Salonia, afirmó: "como los docentes no ganan hoy un estipendio que les garantice la resolución de problemas básicos tienen que sobrecargarse con horas de clase, incluso mucho más allá de lo que establece el reglamento y por eso todo el mundo cierra los ojos ante esto porque es mucho más importante el problema social. Por eso cuando se plantea qué hacemos mientras tanto puedo hacer otras precisiones: las soluciones de la escuela y de la universidad tienen que ver con la solución de fondo de los problemas económico sociales. Mientras mantengamos el estancamiento, no haya inversiones y haya pobreza no podremos llegar a soluciones ni mediatas ni ambiciosas para el sistema educativo. No es en el ghetto de la institución docente que está la solución, sería una ingenuidad. Es la sociedad la que tiene que emerger del subdesarrollo, el estancamiento y la pobreza".

Por último, el ex Ministro propuso como mecanismo para acotar la aplicación de amonestaciones, "darle cada vez más jerarquía a la institución escuela y mayor autonomía, lo cual implica darles más atribuciones a los directivos y a los docentes. Una escuela en que no se dé el aislamiento respecto de la familia y de la comunidad. Estamos en la tarea de idear mecanismos de participación comunitaria. La tendencia es quitarles capacidad decisoria final a los órganos burocráticos centrales" (Página 12, 1991d).

#### 4.4. La defensa de la escuela pública.

La situación, de notable volatilidad, adquirió un nuevo giro durante el mes de junio de 1992. Un Instituto nacional de la Capital Federal asistió impotente a la renuncia de la mayoría de sus docentes que dejaban sus cargos para incorporarse a otras jurisdicciones con mejores sueldos, lo que derivó en un pedido gremial de equiparación salarial que contó con el apoyo de los alarmados padres. La protesta fue extendiéndose a otros establecimientos, y gradualmente la sociedad argentina abandonó su tradicional indiferencia frente a la cuestión educativa, a tal punto que el 3 de julio ppdo., la Plaza de Mayo, en la Capital Federal, presencié una masiva marcha en defensa de la escuela pública cuya concurrencia se estimó en el orden de las 70.000 personas. La estructura sindical fue superada por las cooperadoras y centros de estudiantes, como lo reconocen los titulares de un diario de la Capital: "Estudiantes y padres, los grandes protagonistas" (Clarín, 1992L).

El conflicto inicial se convirtió también en crítica al proyecto de Ley General de Educación que en ese momento contaba con media sanción del Senado. Las principales objeciones se referían a las garantías de gratuidad y de la fuente de financiamiento.

La masividad de la concentración adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta la apatía y desmovilización de la sociedad argentina, y el fastidio con que recibía los paros de los educadores. Sorprendentemente, la educación aparece como el único tema que ha conseguido movilizar multitudes, con inclusión de la renuente clase media.

En muchos colegios, la convocatoria a los padres partió de los mismos docentes. Les será difícil cerrarles nuevamente las puertas de la escuela luego de haber compartido consignas y marchas.

## 5. LA EDUCACION EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

### 5.1. Características de la jurisdicción.

Parece conveniente introducir algunos datos que darán idea de la importancia de la jurisdicción de que se trata, que por la cantidad de población, la cantidad y valor de recursos económicos, y por cuestiones históricas y políticas, se ha dado en llamar el primer estado argentino.

Así, la Provincia de Buenos Aires representa el 8% del territorio nacional y en ella se localiza el 41% de la población y el 37% de los establecimientos industriales.

En un ranking provincial, se ubica en las siguientes posiciones contradictorias: por su grado de desarrollo y según la clasificación del Consejo Federal de Inversiones y CEPAL, calificada como avanzada; en el primer lugar en cuanto a valor absoluto del Producto Bruto Geográfico, y en el lugar número quince si se lo mide per capita; por la cantidad absoluta de población con necesidades básicas insatisfechas, ocupa el primer lugar, y el veintiuno por pobreza relativa; en cuanto a la cantidad absoluta de viviendas deficitarias, ocupa el primer lugar (Mosto, 1992). Asimismo, el conurbano bonaerense constituye la principal concentración urbana del país.

Una característica adicional es la coexistencia de dos sectores claramente delimitados en la realidad provincial, con situaciones y problemas diferentes.

Por un lado, el Conurbano bonaerense, que según el Censo de Población y Vivienda de 1991 incluye 7.926.379 habitantes, frente a los 4.615.360 del resto de la provincia. La población del Conurbano, -un conglomerado de alta densidad de población (1859,6 habitantes/km<sup>2</sup>), que constituye la mayor concentración fabril del país, y en el que coexisten núcleos obreros y villas de emergencia junto con zonas residenciales de distinto nivel- representa el 63,2% de la de la provincia y el 24,5% del total del país, con una tasa de desocupación que en 1990 afectaba al 8,8% de la población económicamente activa.

El resto de la provincia se encuadra en la denominada pampa húmeda, y presenta alta producción agropecuaria e industrial y

numerosos núcleos urbanos de variadas dimensiones, distribuidos en todo el territorio.

Varias ciudades ubicadas en la costa marítima constituyen enclaves turísticos con marcada estacionalidad estival y preponderancia del turismo interno, configurando otro tipo de problemática.

La provincia tuvo altos niveles de desarrollo tanto en el esquema de país agroexportador como en la etapa de sustitución de importaciones. En la actualidad, sin embargo, la jurisdicción enfrenta tanto la decadencia de la industria local como dificultades en la colocación de los productos agrarios en el exterior.

Así fue que en el período 1970-91 la población bonaerense registró un crecimiento del 44%, mientras que la actividad económica lo hizo sólo en el 23%. En el mismo período, el gasto público provincial casi se duplicó y pasó de representar el 5.5% del Producto Bruto Geográfico en 1970 al 9% en 1991, lo que desencadenó déficit crónicos. Para enfrentarlos, el Estado recurrió al endeudamiento y al aumento de la presión tributaria.

En este sentido, resultará ilustrativo una reciente caracterización de la Provincia que realizó el mismo Presidente de la Nación, Dr. Carlos Menem, en oportunidad de defender una reforma tributaria de cuya recaudación se preveía destinar un 5% a los cinturones de pobreza del conurbano, que no puede menos que calificarse como radiografía de la miseria. Así, el Presidente afirmó que "sobre 8 millones de habitantes, el 44% de los bonaerenses se encuentra en situación de pobreza extrema, en tanto 1.200.000 viven en villas miserias y asentamientos, y 4.300.000 no tienen ni agua ni cloaca, con el consiguiente riesgo sanitario". Aseveró asimismo que en el conurbano "no se construyen hospitales desde hace 40 años; la relación cama por habitante es la más baja del país y uno de los resultados es la desnutrición y el bajo peso al nacer, lo que constituye una de las principales causas de la mortalidad infantil". El Presidente precisó también que existe un déficit habitacional de 800.000 viviendas, el 28% de los habitantes vive en ranchos y casas precarias, y de la matrícula escolar que es del orden de los 2.000.000 de alumnos el 50% se encuentra bajo programas alimentarios (Clarín, 1992g).

Este estado provincial fue uno de los primeros en constituirse. Esto implica una característica desfavorable, que se refiere a la antigüedad de los sistemas administrativos con que se maneja la

estructura burocrática bonaerense, característica de la que no escapa el sector educativo.

## 5.2. Organismos constitutivos del sistema educativo

En el sistema educativo bonaerense coexisten en principio tres instancias que se interrelacionan con dificultad: la DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA (DGE), con actuación en el nivel central, distrital y de establecimiento, acompañada por un CONSEJO GENERAL DE EDUCACION que cumple funciones de asesoramiento al Director General pero a la vez tiene ingerencia en la aprobación de planes y programas, y los CONSEJOS ESCOLARES electivos (CEE) con jurisdicción distrital. A nivel de los establecimientos se agrega una cuarta instancia, los CONSEJOS DE ESCUELA, autorizados por Decreto Provincial Nº 4182/83.

La DGE es considerada el segundo organismo provincial educativo de Sudamérica, y es el de mayor envergadura del país a ese nivel. Al momento de realización del proyecto ocupaba aproximadamente 200000 personas, de las cuales unas 170000 eran docentes; la matrícula inicial de 1989 alcanzó al orden de los 2.100.000 alumnos distribuidos en unos 8200 establecimientos de diversos niveles. A estas cifras deben añadirse unos 35000 docentes, 600000 alumnos y 2500 establecimientos en dependencia privada y municipal, sobre los que ejerce la dirección técnica y la fiscalización de la enseñanza.

De acuerdo a la ley de creación de las dos primeras instancias (Ley 10236/84), la nominación del Director General no es resorte exclusivo del Poder Ejecutivo provincial, como sería el caso de un Ministerio de Educación tradicional, sino que implica el acuerdo del Senado. Asimismo, el nombramiento de los 12 Consejeros Generales debe ser acordado con la Cámara de Diputados, y cuatro de ellos surgen de una lista propuesta por la Asamblea de Docentes Provinciales, que se deriva de la elección de delegados de distrito a partir de un delegado por establecimiento educativo.

Como se comprenderá, los mecanismos de nominación de la dirigencia y la interrelación entre los diversos organismos, genera una compleja trama de negociaciones y alianzas, así como una notable permeabilidad a lo político y lo gremial.

En cuanto a los CEE, se trata de una instancia de fuerte tradición, con antecedentes en el siglo pasado. Su actual categoría de instancia política fue restablecida en 1983 con algunas modifica-

ciones en 1987 por Ley Provincial 10589, y sus integrantes son elegidos por el pueblo de cada Municipio o distrito electoral, en el mismo acto en que se eligen Senadores y/o Diputados provinciales, Intendentes y Concejales.

Si bien una parte de las atribuciones que la ley fija a los CEE se corresponde con la función de representantes políticos de la comunidad, otras se refieren más bien al ejercicio por delegación de las funciones administrativas de la Dirección General de Escuelas. En los hechos, ambos organismos han tendido a cristalizar para los CEE el rol de "agencia administrativa" de la DGE, papel que se complica innecesariamente por la interinstitucionalidad. Esta semiautonomía de los CEE hace que las relaciones con la DGE sean tensas en buena parte de los casos; a la fecha de realización de la investigación, la acusación más común de la DGE se refería a la supuesta falta de capacidad de los Consejeros Escolares, que constituyen el escalón más bajo de la carrera política de la jurisdicción. Los CEE, por su parte, afirmaban que la DGE quería subordinarlos a sus objetivos, desalentando toda autonomía.

En cuanto a los Consejos de Escuela (CE), se trata de una instancia participativa no obligatoria (Decreto 4182 del 22/7/88 ya citado) que se integra con representantes de los sectores involucrados en cada establecimiento -directivos, docentes, padres, alumnos, no docentes, asociaciones cooperadoras y representante legal en el caso de la enseñanza no oficial-. Asimismo, el CE está facultado a invitar a sus debates a entidades intermedias de la sociedad, con voz pero sin voto. La promoción o creación de los CE puede ser realizada por cualquier persona que reúna las condiciones que establece el decreto para integrarlos. Sus atribuciones incluyen la de elevar propuestas ante las autoridades competentes "en todo lo concerniente a lo técnico pedagógico y a lo técnico docente".

### 5.2.1. La Dirección General de Escuelas y Cultura. <sup>4</sup>

#### 5.2.1.1. CARACTERIZACION DEL ORGANISMO.

<sup>4</sup> Los datos, observaciones y conclusiones que aquí se exponen surgieron en el período en que se realizó el proyecto "Financiamiento de la Educación Bonaerense", es decir, en los primeros meses de 1990. Se desconoce la situación a la fecha de presentación de esta tesis.

Si al momento de la realización del proyecto el sistema educativo se hallaba indudablemente cuestionado a nivel nacional, lo estaba más en la Provincia de Buenos Aires. Las críticas surgían tanto de los usuarios de la educación, víctimas, entre otros del altísimo ausentismo docente, como de los educadores mismos, que se deslizaban lentamente hacia la marginalidad.

Una primer consideración remite a la discusión teórica acerca de las dificultades que surgen al tratar de delimitar las organizaciones, ya que cabe preguntarse, en primer lugar, si es adecuado considerar a los CEE como completamente externos a la DGE: pese a que jurídicamente tenían distinta entidad, y a las tensiones que se generaban en la interrelación entre ambos organismos, en los hechos los CEE funcionaban fundamentalmente como "agencia administrativa" de la DGE.

Otro punto a señalar es el hecho de que si bien el Art. 10 de la ley 10236 de creación del organismo afirma que la DGE "gozará de autarquía administrativa, técnica y financiera", la realidad en la que se desenvolvía la institución estaba muy distante de las intenciones del legislador, ya en los hechos el organismo no manejaba la mayor parte de sus propias variables. La supuesta autonomía estaba cada vez más acotada por la crisis financiera, y había quedado reducida prácticamente al nombramiento de personal y a modificaciones parciales de su estructura.

La repercusión de las políticas de ajuste sobre la DGE se acentuaban por la significación del gasto en educación sobre el presupuesto provincial, por lo que el organismo no solo se encontraba frente a crecientes dificultades para obtener mayores recursos, sino que podía preverse que en el futuro sería presionado a justificar cada vez más ajustadamente la utilización de los que en ese momento se le asignaban.

Otra característica de la DGE era la concurrencia con otros organismos en áreas de competencia común, como en el caso de los citados CEE, o con el Ministerio de Obras Públicas Provincial, organismo que también tenía ingerencia en las decisiones referidas a infraestructura.

La autonomía de la institución se veía también condicionada por las características de la actividad propia del organismo: la educación es un bien social y sus vicisitudes suelen derivar en apasionadas

controversias públicas, con la consiguiente politización de los problemas.<sup>5</sup>

Paralelamente al agravamiento de la crisis, los servicios asistenciales habían ido creciendo en importancia dentro de las tareas de la DGE, con la consiguiente diversificación de funciones, en desmedro de las específicamente pedagógicas. Ante la pregunta de porqué esas tareas no se transferían al área de Acción Social, el discurso docente afirmaba que alimentar también es educar; sin embargo, esta frase aparentemente indiscutible escondía el hecho de que el manejo de los fondos asistenciales implicaba una considerable dosis de poder, a la que ningún estamento de la DGE o de los CEF tenía interés en renunciar.

Ya se ha señalado que en los sistemas educativos la variable estratégica por excelencia es sin duda la referida a recursos humanos. Sin embargo, la institución no sólo carecía de información sistemática sobre su variable más relevante, sino que los salarios habían venido soportando un continuado deterioro, con la consiguiente desmotivación de la planta docente. Esta carencia de estímulos se contraponía con un bajo nivel de exigencias, lo que alentaba las transgresiones y las compensaciones perversas. El alto ausentismo era el síntoma más visible.

Las posibilidades de manejo por parte de la DGE de su variable estratégica aparecían restringidas no sólo por la crisis sino también por las dificultades que se derivaban de la característica legal de los instrumentos que reglamentaban las relaciones con el personal. Tanto el Estatuto del Docente como el que regía al resto del personal eran leyes provinciales (Ley 10579 y Ley 10430 respectivamente); en consecuencia, cualquier modificación implicaba no sólo el acuerdo entre las partes involucradas sino también negociaciones políticas para su aprobación en la Legislatura provincial.

Aun el control de las licencias médicas estaba fuera de la esfera de la DGE, por ser competencia de la Dirección de Reconocimientos Médicos de la Gobernación de la Provincia.

Paralelamente, el estilo de gestión de la DGE no escapaba a la característica que se señaló en páginas anteriores, en relación a la sobrevaloración de lo pedagógico en desmedro de lo administrativo y

---

<sup>5</sup> Boneo ha graficado esta característica de muchos organismos público señalando que "carecen de vida privada".

organizativo, y a la consideración del docente como apto para desempeñar las más diversas funciones en la pirámide de la institución.

Asimismo, a lo largo de los varios meses que duró la investigación pudo detectarse cierta confusión en el organismo acerca de si el "cliente" de la DGE, era el alumno o el docente. Un llamativo ejemplo de esto lo constituye la afirmación de uno de los Directores, quien definió su misión en este extraño modo: "Yo estoy aquí para defender al docente".

Por otra parte, la rigidez de los instrumentos que reglaban las relaciones con el personal -Estatuto del Docente y Ley 10430-, y así como los complejos mecanismos en ellas establecidos generaban una administración de personal complicada y costosa. Esta crítica situación se veía agravada en un futuro cercano con el traspaso a la jurisdicción provincial de las escuelas medias nacionales, con lo que el organismo debería absorber con un sistema ya desbordado, 1648 colegios estatales y privados, los que se sumarían a los 8145 colegios oficiales y 2451 establecimientos no oficiales que en ese momento atendía la provincia, con lo que la matrícula de más de 2 millones de alumnos se veía incrementada al momento de implementarse el traspaso en más de 600000 estudiantes. Se planteaba también el problema de las diferencias en la política salarial aplicada en cada jurisdicción y en los respectivos regímenes de personal.

En el pasado, la política de la DGE había privilegiado la expansión cuantitativa del sistema. En ese momento, el planteo empezaba a centrarse en la calidad, tanto en lo educacional como en lo administrativo, no sólo para responder a la creciente insatisfacción con respecto a los resultados de la gestión educativa sino para hacer frente a las necesidades del desarrollo provincial.

La caracterización de una organización no puede realizarse sin tener en cuenta la importancia de los recursos que utiliza y el modo en que los asigna. En consecuencia, se incluyen algunos datos en CUADROS 2 a 14, con cuya integración se podrá lograr una descripción más acabada de la institución.

Al mes de abril de 1990, la DGE ocupaba 191801 personas, de las cuales 171067 eran docentes y 20734 administrativos (encuadrados en la Ley 10430), es decir 89,2% y 10,8% del total respectivamente.

La Subsecretaría de Educación concentraba el 86,4% del personal administrativo, referido fundamentalmente al que agrupa el ítem CEE

(porteros de establecimientos, etc.). El resto de este tipo de personal se localizaba principalmente en la Subsecretaría Administrativa (7,8%) y en la Dirección de Infraestructura (4,3%).

En cuanto al personal docente, el 80,9% del total se imputaba a Primaria (37,3%), Media (28,3%), Preescolar (9,2%) y Psicología (6,1%) (CUADRO 2).

El organismo contaba con 162 unidades organizativas hasta nivel de departamento a diciembre de 1985, llegando a 213 en noviembre de 1989.

Las áreas que concentraban la mayor cantidad de unidades organizativas eran la Subsecretaría Administrativa (76) y la Subsecretaría de Educación (74) (CUADRO 3). Se incluye el organigrama de la DGE que estaba vigente en ese período.

En 1988, el gasto provincial en la finalidad Educación y Cultura equivalió a aproximadamente u\$s 663 millones de ese año, representando el 29,28% del presupuesto provincial.

Por su parte, el gasto originado exclusivamente por la DGE equivalió al 28,97%, considerando como presupuesto provincial el de la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales.

En el período 1980/88 (CUADRO 6), el porcentaje de su presupuesto que la DGE destinó al pago de su propio personal decreció (80,97 a 78,91%), mientras que las Transferencias Corrientes -Comedores Escolares y subsidios a establecimientos privados- aumentaron considerablemente (12,38 a 17,2%). También disminuyó el peso relativo del gasto en Bienes y Servicios No Personales (3,53 a 1,76%), y el destinado a infraestructura (2,21 a 1,46%).

En 1988, los Gastos en Personal significaron el 79,15% del presupuesto de la DGE (CUADRO 5). Sin embargo, este porcentaje asciendía al 90,18% si se le adicionan las Transferencias Corrientes a la Dirección de Enseñanza No Oficial (en adelante la DENO) que se destinaban fundamentalmente al pago de salarios a escuelas privadas a través de subsidios (11,03%).

El área que insumía el mayor porcentaje de los Gastos en Personal era Educación Primaria (38,35%), seguida por Media, Técnica y Agraria (17,60), CEE (8,8%, referido fundamentalmente a porteros, etc., de los establecimientos), Educación Inicial (8,7%) y Psicología (6,03%)

(CUADRO 7). Estas áreas significaban el 79,48% de los Gastos en Personal, y en consecuencia el 62,9% del gasto total de la DGE.

Después de los Gastos en Personal, los rubros que seguían en importancia en cuanto a su incidencia en el presupuesto de la DGE (año 1988) eran las transferencias a la DENO (11,03%), destinadas, como ya se ha dicho, al pago de subsidios a los establecimientos privados de enseñanza-, y a Comedores Escolares (5,15%) (CUADRO 8).

Estos tres rubros -Gastos en Personal, Transferencias Corrientes a la DENO y Transferencias Corrientes a Comedores Escolares- constituían el 95% del presupuesto de la DGE.

En 1988 las erogaciones en Bienes y Servicios No Personales significaron el 1,74% del presupuesto de la DGE (CUADRO 5). Este porcentaje se repartió fundamentalmente en Servicios No Personales y Bienes de Consumo (1,28% y 0,33% del gasto total de la DGE, CUADRO 9).

Los Bienes de mayor incidencia fueron Combustibles (57,44%), Papel (13,43%), Alimentos (2,7%), Medicinales (2,4%) y Metálicos (2,2%). El principal bien consumido por cada área fue Combustibles para Servicios Generales, Cultura, CEE y Educación Media; Metálicos para la Dirección de Infraestructura y Papel para Informática (CUADRO 10).

En lo que se refiere a Servicios No Personales, el 88,95% del gasto en ese rubro se generaba en el conjunto referido a Viáticos (30,22% del gasto en Servicios), Electricidad, Gas y Agua (29,10%), Alquileres (17,12%) y Honorarios (12,41%). Las áreas a las que se imputaba la mayor parte de los Servicios No Personales eran Primaria (21,1%), Servicios Generales (12,65%), Infraestructura (10,55%), Media (7,45%), Informática (7,39%), Subsecretaría de Cultura (6,39%) y Educación Especial (5%).

El principal gasto en Servicios No Personales de cada una las áreas fue Electricidad, Gas y Agua para Primaria, Media y Especial; Honorarios en Servicios Generales y Cultura, Alquileres para Informática, y Viáticos para Infraestructura (CUADRO 11).

El gasto en Trabajos Públicos de la DGE representó el 1,44% de su presupuesto. El Ministerio de Obras Públicas de la Provincia añadió erogaciones equivalentes al 73% de lo gastado en ese rubro por la DGE (CUADRO 12).

En el período 1981/88, la matrícula que registró las mayores tasas de crecimiento anual acumulativo fue Superior (14,1%), seguida

por Artística (9,9%), Media (9,6%), Inicial (6,5%) y Especial (4,9%). La única tasa negativa fue la de Adultos (-0,8%).

A excepción de Artística y Superior, el número de cargos docentes creció más que la matrícula, aun en el caso de Adultos en que la matrícula decreció (CUADRO 13).

En cuanto a los costos por alumno para la enseñanza oficial (en 1988, en Miles de Australes de ese año), el nivel más costoso era Especial (23695,02). Los de Enseñanza Media (5297,72), sin embargo, resultaban llamativamente altos, ya que superaban a los de Adultos (4927,21) y aun a los de Superior (4928,57). Le seguían Artística (3804,5) e Inicial (3139,13). La Educación Primaria registró el costo más bajo con 2448,25 (CUADRO 14).

Conviene agregar algunos comentarios a las cifras expuestas. En principio, debe destacarse la fuerte incidencia del organismo en el presupuesto provincial. Asimismo, en los últimos años la DGE ha venido destinando crecientes montos a subsidios a establecimientos privados y a servicios asistenciales en desmedro de sus propios salarios y de la atención de su infraestructura.

La mayor parte del presupuesto se destinaba a gastos en personal, y se dirigía a Comedores Escolares casi el doble del conjunto Infraestructura y Bienes y Servicios.

Como puede verse, la rígida estructuración del presupuesto del organismo implicaba una fuerte inflexibilidad a la baja de sus gastos. Si se tienen en cuenta las exigencias de las políticas de ajuste, y si se acepta que el deterioro salarial había llegado a su límite, las mejoras sólo podrían solventarse a través de una mejor asignación de los recursos.

En este sentido, el crecimiento de los cargos docentes por encima de la matrícula y el costo relativamente alto de la Enseñanza Media, son datos que daban cuenta de la factibilidad de esa reasignación. Sin embargo, era difícil confiar en que ese esfuerzo sería suficiente para cubrir los atrasos estructurales en la inversión y en las reformas administrativas.

#### **5.2.1.2. LAS POLÍTICAS DE LA DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS**

Para este punto se ha considerado la explicitación que de las políticas de la DGE hiciera el ex Director de Planeamiento Roberto Marafiotti -a cargo del área durante el período en que se realizaron las investigaciones base de este trabajo- en el VIII Congreso Nacional

de Administración Pública que se realizó en Córdoba en octubre de 1988.

Según sus declaraciones, la regionalización no era una política restringida al área educativa sino del gobierno provincial, quien la consideraba la estrategia adecuada para superar problemas estructurales. Afirmaba asimismo, que "el nivel de complejidad y heterogeneidad que ostenta la provincia de Buenos Aires hace que la regionalización se convierta en un desafío creativo y metodológico. De hecho, los problemas del conurbano no son los mismos que se presentan en el interior provincial y, a su vez, éstos se distinguen según sus áreas (urbanas, semiurbanas y rurales). Por otra parte la provincia cuenta con una alta diversidad de perfiles económicos, sociales, geográficos, culturales, que no pueden ser desconocidos. Otro factor es la diversidad cultural donde el interior ganadero y agrícola difiere sustancialmente del conurbano fabril. No es factible, por lo tanto, utilizar un único criterio rector y se imponen distintas opciones.

Regionalización, descentralización y participación se suponen encadenadas: "la regionalización implica la descentralización. Esta última supone, a su vez, la creación de canales de participación, que organicen las fuerzas comunitarias para autogestionar sus propias respuestas a los problemas que las acucian".

En cuanto al diagnóstico del que surge la propuesta de descentralización, es el de "una crítica totalizadora que abarca los grandes cuerpos administrativos: la sectorialización de su actividad, el despilfarro social que conlleva, el mantenimiento de una pesada estructura, la burocratización de la gestión, la presión descontrolada de los aparatos públicos y la irracionalidad de las inversiones y los gastos (cuando las hay). Esta posición no significa una actitud privatista simplificadora. Supone un reconocimiento de las trabas y debilidades existentes, derivadas de la centralización extrema, y un intento de producir modificaciones que optimicen el sistema...".

En párrafos anteriores se destaca asimismo que la "concentración de la toma de decisiones en el nivel central obstaculiza la participación de la comunidad educativa en la autogestión de proyectos. Las unidades escolares están aisladas unas de otras y funcionan como meras reproductoras de pautas diseñadas verticalmente", lo que configura un "modelo de comunicación unilateral". La burocratización y la lentitud de la gestión se explica por "recaer en el nivel central la responsa-

bilidad de la resolución de todos los trámites, designación de docentes titulares, traslados, licencias, mantenimiento edificio".

También aparece la apelación a la iniciativa de la sociedad civil como motor del cambio, ya que se quiere devolver "a la comunidad el rol protagónico de ser la verdadera actora de los procesos de transformación social". Para esto se propone "... un mayor nivel de información de los proyectos y programas solicitados, instrumentados desde la administración central y la generación de mecanismos de consenso. De esa manera será posible lograr una mejor adecuación de los destinatarios finales de cualquier modificación o cambio y quienes deberán tener una visión más ampliada. Otra forma de movilizar recursos se puede dar a partir del trabajo que se encare entre el ámbito educativo y las organizaciones sectoriales, con vistas a revitalizar o crear zonas de mutua cooperación del espacio educativo regional. A ello se agrega la generación de vínculos entre los niveles educativos institucionales y las organizaciones sociales regionales, llámense sindicatos, asociaciones vecinales, clubes, sociedades de fomento, unidos a la incidencia cada vez mayor de los medios de difusión".

El dirigente apunta a la nuclearización como "una de las formas de organizar el proceso de regionalización y descentralización de la educación...", en un intento de "abandonar la concepción de la unidad escolar como espacio cerrado y reemplazarla por la más amplia y totalizadora de comunidad educativa".

Por último, Marafiotti menciona especialmente los Consejos de Escuela (CE) como "dirigidos a procurar que el sistema educativo abandone el centralismo y reconozca un espacio propio al poder de iniciativa de cada unidad escolar".

#### 5.2.1.3. POSIBILIDADES DE IMPLEMENTACION EN RELACION A ALGUNAS VARIABLES ORGANIZACIONALES.

En el marco de las políticas detalladas, se analizarán sus posibilidades de implementación en relación a la estructura del organismo, sus sistemas de comunicación e información, y el nivel de supervisión.

Conviene recordar que las estructuras organizativas no corresponden únicamente a una división técnica del trabajo, sino que configuran una división social, de la que resultan para los distintos miembros, diferentes posibilidades de acceso al poder y al prestigio. Asimismo,

no puede esperarse una racionalidad "técnica" en las estructuras organizativas en la medida en que su configuración en buena parte es el fruto de manifestaciones políticas, que permean la institución aportando su propia racionalidad.

#### 5.2.1.3.1. Centralización/descentralización.

La DGE está dividida en 16 Regiones que comprenden 127 Distritos. La relación de estos últimos con los CEE implica su identificación con los distritos electorales, lo que deriva en la existencia de macrodistritos, como es el ejemplo de La Matanza.

La extensión del territorio bonaerense y las distintas problemáticas que coexisten en él han llevado a que las políticas de descentralización hayan sido planteadas tanto por la gobernación radical que estuvo a cargo desde 1983 como por la posterior gestión del peronismo.

Estas políticas se tradujeron en sucesivas creaciones en el nivel local de desconcentraciones de diversas unidades centrales de la DGE, complementadas con comisiones integradoras que respondieron a los intentos de instaurar mecanismos de coordinación. Así, las instancias resultantes eran las siguientes:

\* Supervisión. Inspectores Jefe, a nivel de región, en jurisdicción de cada Rama de enseñanza, de los que dependen, a nivel de distrito, las Secretarías de Inspección (SI), con funciones de supervisión técnico pedagógica e inspección educativa.

\* Tribunales de Clasificación Descentralizados (TCD). Dependían de la Dirección Tribunal de Clasificación.

Sus principales funciones eran la de aprobar las Plantas de los diversos servicios, y decidir sobre categoría, cantidad de cargos y horas cátedra de cada establecimiento, así como sobre el Movimiento Anual Docente. La descentralización no se extendía todavía a la totalidad de los Distritos.

\* Centros de Investigación Educativa (CIE). En dependencia de la Dirección de Investigación Educativa.

Tradicionalmente estas funciones se desarrollaban en la Rama Primaria. La gestión radical estableció Centros de Investigación Educativa en cada distrito. La carencia de investigadores motivó que la conducción posterior revisara y suspendiera buena parte de los proyectos, por lo que la actividad se redujo fundamentalmente al manejo de la biblioteca pedagógica.

\* Comisiones Distritales de Infraestructura. Fueron creadas por Resolución 17444 del 6/11/89, y funcionaban fuera de estructura, coordinadas en cada distrito por el respectivo CEE.

Los integraban dos o más Consejeros escolares, uno al menos por cada bloque político, un Inspector por cada Rama, un delegado de la Dirección Provincial de Infraestructura y un delegado del Intendente. La Dirección de Coordinación de CEE tenía la función de apoyo a la constitución de las Comisiones y la facultad de intervenir en caso de conflictos. El delegado de la Dirección Provincial de Infraestructura apoyaba y controlaba el aspecto técnico de los proyectos.

La principal función de estas Comisiones Distritales era proponer al CEE la realización de obras para que éste las elevara a la DGE por el Consejo, así como dirigir y controlar su ejecución. Su actividad se vio muy limitada en los últimos años por las restricciones del presupuesto de inversiones.

\* Comisiones Distritales de Perfeccionamiento, que se dividían en Subcomisiones en los distritos más grandes.

Las integraban los Inspectores de Área de todas las Ramas, y representantes institucionales a través de un docente de cada escuela elegido por sus pares, con asistencia voluntaria. Dependían de la Comisión de Perfeccionamiento, y su propósito original era buscar una vía alternativa al planeamiento de la capacitación, de manera de no basarla exclusivamente en decisiones del nivel central, sino recoger las necesidades que manifestara la Supervisión y la base del sistema. Algunas opiniones describieron la experiencia como "la primera vez que se reúnen los Inspectores de las distintas Ramas". La interrupción de la capacitación obligatoria llevó a la suspensión de sus actividades.

\* Comisiones Distritales de Consejos de Escuela. Las integraban representantes de los Consejos de Escuela de los diversos establecimientos de cada distrito. Su existencia y funcionamiento estaban ligados a la de las organizaciones que le servían de base.

\* Coordinación Médico Escolar. Cumplía funciones de control médico para personal docente (medicina laboral)

A estas instancias en dependencia directa de la DGE que actuaban a nivel regional y distrital se agregaban los CEE, que por su importancia se tratarán por separado. Como ya se ha señalado, su actuación implica cierta descentralización administrativa en los temas de personal, servicios asistenciales e infraestructura, y aunque

constituyen ahora una instancia política, a lo largo del tiempo han alternado esa característica con la de delegación administrativa de la DGE. Antes de 1983 en que se restableció su actual carácter, funcionaban como UNIDAD ADMINISTRATIVA UNICA (UAU), que reunía esa última condición.

#### 5.2.1.3.2. Especialización/ coordinación/ sectorización

La parcialización de las tareas en áreas responde al intento de obtener ventajas a través de la especialización de las actividades. Sin embargo, una especialización extrema puede poner en peligro esas ganancias potenciales, debido a las mayores necesidades de coordinación, control y aun de resolución de los inevitables conflictos que se generan entre las distintas áreas.

En el caso de la DGE, la excesiva especialización había derivado en un sistema fragmentado y desarticulado.

En primer lugar, la división de tareas determinada para el primer nivel dificultaba la necesaria integración entre las metas educativas y la asignación de recursos, tanto físicos como financieros. Al no existir ninguna instancia de coordinación en ese nivel, ésta quedaba, en los hechos, a cargo del mismo Director General, con la inevitable sobrecarga de tareas y las consiguientes dificultades para la toma de decisiones y la acción cotidiana.

El organigrama tampoco preveía algún área que unificara criterios e información relevante en materia de recursos humanos.

Así, estos temas aparecían fragmentados en la Dirección de Personal, Tribunal de Clasificación (en ese momento en vías de descentralización), Tribunal de Disciplina, Comisión de Perfeccionamiento, y en cada una de las Ramas Educativas. Asimismo, surgía un corte entre el tratamiento de la capacitación para el personal administrativo y el docente.

No existía un área que se encargara de las relaciones laborales en un modo global <sup>6</sup>, ni se detectaba la función de administración de la estructura <sup>7</sup>.

La Dirección de Personal no tenía instancias a nivel distrital, por lo que los trámites se iniciaban en la Supervisión, iban hasta la Dirección de la Rama y de allí recién a la Dirección de Personal. Si un CEE detectaba una irregularidad en un servicio, el trámite del presuario debía comenzar en la supervisión.

Dentro de la Subsecretaría de Educación coexistían diferentes criterios de división del trabajo: por nivel, por tema, etc. La supervisión se realizaba por rama educativa, incluyendo el caso de Psicología y Asistencia Social Escolar. Esto creaba múltiples líneas de dependencia en las direcciones de los establecimientos.

No había instancias de coordinación entre las Ramas y en consecuencia entre las Supervisiones. Un intento parcial lo constituía la Comisión de Perfeccionamiento, que debería categorizarse más bien como instancia de reunión, creada después de 1987 para articular el Planeamiento Docente. En ese momento la integraban representantes de las distintas Direcciones, a excepción de la de Tribunal de Clasificación y Disciplina y Coordinación Administrativa; Información Educativa participó en un principio, pero posteriormente se desvinculó. La Comisión era coordinada por la asesora directa de la Subsecretaría y tenía establecidas reuniones semanales. Asimismo preveía Comisiones Distritales de Perfeccionamiento Docente, a las que se ha hecho referencia en páginas anteriores.

La Supervisión, localizada como se ha dicho a nivel distrital y regional, asumía tanto la "inspección Educativa" como la "supervisión educativa", entendiendo por tales a las actividades de control y vigilancia del cumplimiento de normas y requerimientos, y al servicio profesional de asesoría para el desarrollo del proceso educativo y su administración. Las entrevistas dieron cuenta de la supremacía de las

---

<sup>6</sup>. Esta función puede definirse como la administración de la relación contractual laboral entre la organización y su recurso humano. Incluye aspectos de planificación, negociación y el control posterior de la contratación colectiva, las relaciones con organismos oficiales en los aspectos relativos a lo laboral, etc.

<sup>7</sup> Se define como tal a la dedicada a la descripción y actualización de la estructura organizativa, incluyendo los puestos y cargos, la elaboración de las descripciones y perfiles de los mismos, su valoración, etc.

primeras por sobre la supervisión de la calidad educativa. Estas prácticas fueron caracterizadas por su automatismo y por la ausencia de reflexión crítica sobre sí mismas y sobre su objeto.

Las actividades de planeamiento se encontraban también dispersas entre diversas unidades organizativas: en las Ramas, en la Comisión de Perfeccionamiento, en la Dirección de Coordinación Administrativa de la Subsecretaría de Educación que centralizaba el Presupuesto de la Subsecretaría, en la Dirección de Planeamiento y en la Subsecretaría Administrativa, que confeccionaba el anteproyecto de Presupuesto de toda la DGE.

La función de provisión y análisis de información se distribuía en Auditoría General, en la Dirección de Planeamiento, en la Dirección de Informática, en la Dirección de Despacho (Informática Jurídica), en la Dirección de Información y Tecnología Educativa, etc.

Las áreas encargadas de Comedores Escolares o Cooperadoras no tenían instancias descentralizadas de resolución, ni siquiera al nivel mínimo que se observaba en los aspectos de administración de personal.

No se detectaba un área que concentrara la función de relaciones con la comunidad ni alguna dirigida a la búsqueda de financiamiento.

Las carencias y rigideces de la estructura derivaban en la creación de instancias que se manejaban fuera de ella, a veces sin contemplar que la especificidad o la duración en el tiempo de los temas abarcados hacían necesarios espacios institucionales permanentes.

#### 5.2.1.3.3. Estandarización y formalización

La primer dimensión indica hasta qué punto las tareas están sujetas a reglas y procedimientos para su realización, y la segunda indica el carácter más o menos oficial de dichas reglas y procedimientos.

En general, el aumento del tamaño de las organizaciones va generando una mayor división del trabajo, y paralelamente, la utilización de procedimientos más estandarizados y formalizados. Asimismo, las relaciones que se van estableciendo con los sindicatos suelen traer aparejadas una acentuación de la formalización: clasificaciones, descripciones de tareas, etc.

En el caso particular de los procesos administrativos de la DGE, podría decirse que al sobrepasarse el nivel adecuado de formalización, se había estandarizado la vía informal. Es interesante citar un

informe interno, que señalaba "En el nivel central, la Dirección de Personal, funciona como oficina de atención al público; a ella llegan por vía informal los agentes en forma particular, o los gremios para resolver trámites que por vía reglamentaria tardarían más de lo admisible".

#### 5.2.1.3.4. Estructuras de control

Este tipo de estructuras se basan en algún tipo de mecanismo diseñado para hacer muestreo de informaciones de diversas áreas (financiera, administrativa, de rendimiento, etc.). Presuponen la existencia de un acuerdo organizacional previo sobre los criterios que permitirán valorizar en qué medida se han cumplido los objetivos, y un sistema de información que permita su seguimiento.

Podía detectarse en el organismo una preocupación -al menos formal- por la función de control de gestión. Esta tarea figuraba entre las misiones y funciones del área de Auditoría, pero también era mencionada en la de muchas Direcciones en los aspectos referidos a su jurisdicción. Sin embargo, la no verificación de los presupuestos básicos que se mencionan en el párrafo anterior permite afirmar que el organismo no contaba con este tipo de estructuras en condiciones de adecuada operatividad.

#### 5.2.1.4. COMUNICACION E INFORMACION

En cualquier organización la comunicación es el instrumento indicado para la transmisión de conocimientos. Por su parte, la circulación de información en el interior de la organización posibilita el funcionamiento del sistema interno, mientras que el flujo desde y hacia el exterior permite el cumplimiento de sus funciones e incorpora las necesidades y expectativas del entorno con respecto a ella.

Si hay obstáculos a esta circulación, las dificultades se extenderán a la implementación de decisiones y políticas, que en este marco podrían ocasionar efectos contrarios a los deseados.

Cuando una organización intenta procesos de cambio, las comunicaciones que adquieren mayor criticidad son las que tienen que ver con la generación, coordinación y ejecución de planes o programas de acción, así como las que se relacionan con los resultados de las actividades, es decir, la retroacción y el control.

En el caso de la DGE, la red formal de comunicación era de carácter centralizado, con algunos canales horizontales, y estructural-

da en forma piramidal: en la base los establecimientos escolares, en la cúspide por las diversas Direcciones del nivel central, y entre ambas los niveles intermedios. Estos últimos cumplían una función clave para el funcionamiento del sistema, por ser ellos los que manejaban el flujo y el bloqueo de la información.

La extensión de la jurisdicción y a la expansión de funciones que se produjo en los últimos años fueron generando una mayor complejidad en la red de comunicación y en la información que por ella circulaba. En este sentido, es interesante recordar un axioma de la teoría organizacional, que afirma que el crecimiento de las necesidades de información es más que proporcional al crecimiento de la organización misma, ya que la información genera la intensificación de su propio uso. El límite aparece cuando el volumen de información la hace inmanejable. Cuando esto sucede, un intento de solución posible es la descentralización.

Así, los requerimientos de información crecen con ritmo más veloz que la capacidad efectiva de sus canales de comunicación, con el consiguiente deterioro de las capacidades administrativas.

En la DGE, este problema se visualizaba de diferentes formas. Por un lado, los niveles directivos concentraban la mayor parte de las decisiones y funciones, con la consiguiente sobrecarga de información, la cual era dispersa, con escasa sistematización y muchas veces innecesaria.

La lejanía entre emisor y receptor de la información y las intermediaciones que ésta debía atravesar derivaban en la cristalización de prejuicios y estereotipos recíprocos.

Estos aspectos se ligaban asimismo con las falencias de los procesos de retroacción, por el carácter muchas veces impersonal de la comunicación y su desconexión con los receptores en tiempo y espacio. Esta circunstancia hacía que la retroacción no se produjera o que perdiera eficacia por las sucesivas mediaciones. Al no existir tampoco mecanismos claros de evaluación y control de proyectos y programas, eran dudosos los criterios de medición de su cumplimiento y eficacia.

Por otra parte, la escasa comunicación horizontal existente en la DGE posibilitaba el ejercicio del poder mediante el manejo de la información, a través, p. ej., del retaceo o la retención.

Al respecto, es interesante el concepto de "segmentación inadaptada", que consiste en la erección de barreras a la comunicación para impedir la transmisión de informaciones relevantes, proceso éste que los diversos grupos utilizan como defensa. En la DGE, el nivel de Supervisión era el que cumplía más visiblemente el rol de "portero", en especial en las Regiones más alejadas. Esto se debía a su papel privilegiado en el flujo de información, que le permitía decidir sobre su pertinencia y suministrarla o no según su criterio.

Por otra parte, si bien en toda organización coexisten redes formales e informales de información, donde la red formal tiende a coincidir con el organigrama y la red informal se construye a partir de afinidades diversas, este hecho aparecía exacerbado en la DGE por la particularidad de que su manejo estaba compartido políticamente: mientras el Director General pertenecía a la Democracia Cristiana, las diversas Direcciones se repartían entre los diversos grupos de la alianza que llevó al Dr. Antonio Cafiero al poder, con la consecuente formación de varias redes informales<sup>8</sup>.

Los problemas descriptos se potenciaban debido a la aguda dispersión geográfica, inevitable al nivel de los establecimientos, pero atribuible a las carencias de infraestructura en el caso de las oficinas del nivel central y las que se ubicaban en el distrital.

Esa dificultad espacial para compartir experiencias generaba en primer lugar subculturas diversas, y agravaba la falta de circuitos de intercambio de información y de recopilación sistemática. De este modo, las posibles innovaciones no llegaban a convertirse en conocimiento organizacional.

Por otra parte, la Supervisión y los CEE tenían dificultades para hacer uso de la información que concentraban, que se utilizaba en una ínfima parte y con criterios de escasa autonomía.

Si bien los establecimientos escolares aportaban la mayor parte de la información, y en especial la relacionada con la comunidad, se encontraban con serios obstáculos a la retroacción. Las repetidas

---

<sup>8</sup> No podría decirse que este tipo de situación sea negativa en sí misma, siempre que las redes informales se acepten y reconozcan, y no reemplacen o desplacen a las formales.

referencias de los integrantes de la DGE a la "soledad del docente"<sup>9</sup> constituían un símbolo esclarecedor: sin instancias efectivas de evaluación y control de su tarea, el educador se desenvolvía en forma prácticamente autónoma en la relación cotidiana con el alumno; sin embargo, no tenía posibilidad real de participar en la organización del trabajo ni lograba una visión totalizadora del sistema educativo. En su relación con la comunidad, el docente era obligado a recopilar un conjunto de datos e informaciones cuyo sentido nunca le era suficientemente explicitado. Al mismo tiempo, la escasa información que provenía de la Dirección de su Rama o de las políticas de la DGE le llegaba filtrada y fragmentada.

En este marco, la concentración de decisiones en los niveles altos de la pirámide organizacional era, en muchos casos, una mera ficción, ya que la ejecución de lo decidido no podía controlarse ni evaluarse por falta de información adecuada sobre lo que pasaba en la base del sistema y de influencia para modificarlo. Inversamente, los que poseían la práctica educativa no tenían poder para siquiera influir sobre las decisiones que de algún modo los terminarían afectando.

#### 5.2.1.5. SUPERVISION

Como ya se ha señalado, la Inspección de Área y los Consejos actuaban en jurisdicción distrital, y las Jefaturas de Inspección a nivel regional.

También se ha mencionado que si bien los inspectores tenían asignado formalmente un rol técnico pedagógico, la función estaba fuertemente desplazada por cuestiones burocrático administrativas, que se enlazaban con el cumplimiento de normas y reglamentos<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Es interesante la visión que aporta el gremio acerca de la insularidad en la que el docente adquiere el conocimiento sobre su oficio: "monologando, aislado, solo en su casa, en el aula, viajando, a veces con rabia e impotencia y otras con tristeza. Apurado, en el ambiente doméstico, criando a sus hijos y atendiendo marido y familia (el 90% somos mujeres). Así, el trabajo docente se hace doméstico, además de femenino, y por ello devaluado y marginal, en sus posibilidades productivas y transformadoras de una sociedad autoritaria y machista como la nuestra. Cuando se anima, transmite como "recetas caseras" sus saberes convalidados por la práctica".(SUTERA, 1989).

<sup>10</sup> Entre otras, la supervisión intervenía en la autorización de las Plantas Orgánico Funcionales de los establecimientos, cobertura de cargos provisionales, problemas de edificios, control de horarios, registros diversos, investigaciones presumariales, tanto de oficio como por denuncia, altas, bajas, movimientos, apertura de cursos, etc.

Las entrevistas realizadas dieron cuenta de otro aspecto de la supervisión, que se refería al manejo de las "relaciones humanas": superación de conflictos, problemas de conducción y resolución de situaciones concretas del funcionamiento cotidiano de las instituciones escolares. En el Conurbano, este tipo de circunstancias fueron caracterizadas como estrechamente relacionadas con la gravedad de la situación socioeconómica que atravesaba la zona.

En el caso de los Inspectores Jefe, los diversos entrevistados enfatizaron la existencia de un proceso de democratización de su rol, iniciado después de 1983. Las referencias indicaron que anteriormente el cargo era "principesco", especialmente el de Primaria <sup>11</sup>. En las zonas rurales, el puesto conservaba todavía muchas de las características del pasado.

La designación del Inspector Jefe era atribución del nivel político, y éste era el sesgo que parecían estar tomando sus tareas en algunas regiones, como la organización de reuniones de discusión, en las que participaban CEE, Intendencia y gremios, en un intento de ofrecerse como espacio para el encuentro de la comunidad educativa.

Por otra parte, existía consenso acerca de la especial crisis del rol de supervisión, en el marco de la que afectaba a la generalidad de los docentes.

La gravedad de la situación socioeconómica, especialmente en el conurbano, fue señalado como un factor que ejercía una considerable influencia en ese proceso. Los saqueos registrados en 1989 y la aguda percepción por parte de los docentes de su propia marginalidad, eran la conjunción que aceleraba la crisis.

Como consecuencia del cúmulo de tareas que afrontaba la Supervisión, en un marco en que los docentes se preguntaban qué enseñar, las cuestiones y saberes pedagógicos no podían ser abordados en su especificidad. El control pedagógico pasaba por lo formal; las innovaciones, experiencias y las necesidades de asesoramiento y capacitación no eran percibidos como compromiso por este nivel. La consecuencia inevitable de esta estructuración era que la responsabilidad de lo pedagógico quedaba depositada casi exclusivamente en los docentes de aula.

---

<sup>11</sup> "Era más fácil ser recibido por un ministro que por un supervisor"

Tiramonti (1985) ha hecho una caracterización del cuerpo de Inspectores que es aplicable a la DGE. En contraste con la continua rotación de los niveles políticos, es el de mayor antigüedad y estabilidad de la estructura educativa. El acceso al cargo es por concurso de antecedentes y oposición, de modo que el perfil de los aspirantes tiende a ser el de docentes con muchos años de ejercicio y que han cumplido roles directivos.

Estas características producen un sesgo conservador o reactivo frente a los cambios, donde se contraponen lo "permanente", es decir, los estratos intermedios del sistema, con lo "transitorio", que son a su vez los intentos de modificaciones en lo pedagógico o en la administración de la educación. A la vez, el carácter prácticamente inamovible del cargo le adjudica una importante cuota de poder. Ni un posible desapego de los lineamientos de la conducción, ni aun su mal desempeño técnico podrían influir mayormente sobre su carrera, ya que se encuentra en el puesto más alto del escalafón: más arriba los cargos son "políticos".

Desde su propia percepción, se consideran el nexo entre las decisiones políticas y su aplicación, los que conocen las reglas y el funcionamiento de las unidades escolares, y en consecuencia los que reúnen condiciones para decidir si las orientaciones de política educativa se adaptan o no a las características y necesidades de "sus" escuelas. Si no las consideran apropiadas, ellos producirán entonces su propia adecuación.

En la medida en que perciben que no tienen influencia sobre las decisiones, no las asumen como propias ni las consideran su responsabilidad. Su mayor preocupación está centrada en que las escuelas a su cargo funcionen lo más armónicamente posible.

Sin embargo, el mantenimiento de la armonía implica privilegiar el statu quo, las situaciones controladas y el mantenimiento de un alto grado de previsibilidad, sin distinguir entre las alteraciones destructivas y las creativas.

Así, el cuerpo de inspectores podría caracterizarse como un grupo que, aunque poderoso en lo burocrático administrativo, influye escasamente sobre decisiones y orientaciones generales. Esta característica, unida a las de antigüedad e inamovilidad en el cargo, determina una práctica básicamente conservadora.

La aplicación de estos señalamientos a la DGE ha sido puesta de manifiesto en un documento sobre el organismo (Castelao, Brunati y García, 1984), en el que se destaca que "El sistema de supervisión actúa al mismo tiempo como silenciador de las demandas que pretenden subir y como desacelerador de la política que se pretende concretar".

En una entrevista a un Supervisor Jefe, éste manifestó que los Inspectores contaban con auxiliares administrativos y con la Secretaría de Inspección, y que en consecuencia podían desentenderse del manejo directo de papeles y trámites. A su juicio, "el Inspector que anda entre papeles es porque quiere". No obstante, es indudable que la dinámica de la institución privilegiaba la función de inspección y vigilancia sobre la de asesoramiento y desarrollo del proceso educativo, y que esta característica organizacional era percibida por el Inspector, que adaptaba su actuación a lo que suponía se esperaba de él.

### 5.2.2. Los Consejos Escolares y el funcionamiento del sistema distrital

El análisis de la función de los CEE reviste especial complejidad dada la particular relación con la DGE. Aunque la elección de los Consejeros está fuera de su competencia, este organismo tiene potestades de fiscalización y control. Asimismo, los fondos de los CEE surgen del presupuesto de la DGE, quien también provee los edificios donde funcionan.

Los CEE bonaerenses fueron instituidos por Ley Provincial 2688 de 1875, ley que según Munín (1992) resumía las aspiraciones de Sarmiento al concentrar los recursos para el sector en una organización central (la DGE y el Consejo General de Educación), y a la vez garantizar la presencia de esa organización en el nivel local a través de instancias de distrito.

Los CEE originales estaban integrados por notables del pueblo, a veces representantes de facciones de los nacientes partidos políticos, que se elegían por el voto popular, con las limitaciones que éste tenía en la democracia restringida de la época.

Munín destaca tres atribuciones de los consejeros que les permitían crear un espacio de poder, sólido y fuera del control de la DGE: las de nombrar y destituir maestros y la de establecer nuevas

escuelas. Esta acumulación de poder devino en continuados intentos de recortar sus funciones, hasta que con la reforma a la ley de educación en 1905 se elimina de su competencia las que se refieren a la Inspección y así se manejan hasta 1949.

A partir de ese año, en que la nueva Constitución los convierte en una oficina administrativa en dependencia de la DGE, trocada en ese momento en Ministerio de Educación, alternan esa categoría con la de instancia política: mientras que la reinstauración de la democracia en 1973 restableció la Ley de CEE, el golpe de estado de 1976 vuelve a suprimir los cargos de consejeros escolares, y la instancia pasa a llamarse Unidad Administrativa Unica (UAU), subordinada a la Inspección. El gobierno radical de 1983 volvió a ponerla en vigencia con algunas modificaciones parciales en 1987.

Como ya se ha dicho, los CEE actúan a la vez como representación política de la comunidad en lo concerniente a educación, administración y gobierno de las escuelas "en cuanto no afecten la parte técnica", y a la vez agencia administrativa de la DGE. Esta complejidad de roles necesita que se concilien armónicamente los campos de la representación política y la eficacia técnico administrativa.

Para mayor claridad, se transcriben en CUADRO 15 las funciones que cumplían los Consejos al momento de la investigación, que proveyó la Dirección que los coordinaba.

Como se deduce del heterogéneo listado, la ejecución de estas tareas debía limitar las posibilidades del Consejo en lo que hacía a la representación de la comunidad y como promotor de ésta en el desarrollo escolar y cultural. Esta situación guardaba similitud con la de la Supervisión, en la medida que ambas instancias enfrentaban la preocupación por un conjunto de tareas, en realidad no relacionadas específicamente con su rol, pero que debían "rendir" ante la DGE.

Asimismo, podría señalarse otra similitud, en el sentido de que el atender la gestión administrativa necesita una capacitación específica que no está relacionada ni con el rol docente, ni con el político.

Sin embargo, debe aceptarse que la asunción de las tareas administrativas por parte de ambas instancias no sólo tiene que ver con características estructurales de la DGE, sino con el hecho de que la gestión administrativa es indudablemente fuente de poder en el

corto plazo, contrariamente al ejercicio de la asesoría docente en el caso de la supervisión, o la búsqueda de un rol político en los CEE.

Como ya se ha señalado en el Punto 5.2.1.3.1., los CEE conviven en su jurisdicción con diversas desconcentraciones del nivel central. Un estudio reciente (Vega, 1992) analizó el comportamiento del sistema distrital en Ramallo y Merlo, con interesantes conclusiones.

Según el autor, y pese a la limitación legal que le impide intervenir en los aspectos técnico pedagógicos, el elemento más importante de los Distritos era el CEE, seguido por la Secretaría de Inspección (SI)I y el Centro de Investigación Educativa (CIE). Las relaciones con el medio eran función del CEE, que oficiaba de nexo entre la sociedad y el sistema educativo, operando básicamente como núcleo organizador de acción social, y como nexo funcional de todo el sistema operativo de la DGE con su conducción.

La SI, mientras tanto, era percibida por la comunidad como "más orientada a La Plata y al docente", aunque cumplía funciones de relevancia en su papel de agencia de la Región en el Distrito en lo técnico-pedagógico, interactuando con la Jefatura de Región y con el Tribunal De Clasificación.

En cuanto a la modalidad de trabajo, los Consejeros Escolares autodefinieron su actividad como la de "bomberos" o "apagadores de incendios" ante las demandas de los establecimientos o de otros sectores de la comunidad.

Los insumos materiales del CEE provenían de la Dirección General y aun de la Gobernación. Las ocasionales donaciones externas eran administradas por el CEE. Los insumos financieros provenían del Presupuesto de la DGE y se manejaban por dos cuentas: Fondos Presupuestarios, que se utilizaban para el pago de servicios públicos, compañías de transporte, viáticos y movilidad y becas, y se rendían a la DGE por cada orden de pago; y Fondos Propios, que se rendía en forma anual, y con los que se atendían los aportes para servicios alimentarios y refacciones, así como los subsidios a entidades escolares.

Los distintos elementos del Distrito no mantenían relaciones que implicaran control de unos sobre otros, sino que se manifestaban controlados por su fuente en la Administración Central. Las diversas comisiones se relacionaban, según su normativa específica, con el

órgano o funcionario que los convocaba, o cada miembro con su respectivo superior jerárquico en la Administración Central.

No había relaciones de interdependencia en el Distrito, salvo las mediadas por el CEE, quien si bien no era el centro o el eje, interconectaba a los demás componentes. El otro eje de relaciones era la SI. La relación entre CEE y SI articulaba al resto, que de lo contrario hubiera quedado aislado. Cada elemento distrital mantenía relaciones intensas y continuas con algún órgano de la Administración Central, cada elemento las mantenía con distinto centro, y el CEE era el que más se relacionaba con éste. Como puede verse, se observaba más relación con el suprasistema que con el sistema mismo, si se entiende, como Vega, que la Dirección General, en su condición de **administradora** o **Administración** era el sistema más abarcativo e incluyente al que debía ser referido el Distrito, es decir, el **suprasistema**".

En reemplazo de esta falta de enlace existían abundantes relaciones informales, potenciadas por las relaciones físicas, que operaban como factor de cohesión, pero también de competencia y conflicto. En los dos distritos que analizó Vega el CEE y la SI compartían edificio, localizado en el centro de la ciudad. Mientras tanto, no había local destinado a las actividades de las comisiones distritales, y el CIE se ubicaba aparte.

Sobre la base de la definición de "productos externos", Vega particulariza como productos-productos, "aquellos productos distritales externos que, por su externalidad máxima, aparecieron como directamente orientados a la comunidad de la que el distrito es parte, y los hace el aspecto más visible, desde el entorno, de su operar". A su juicio, sólo podían detectarse como tales las designaciones de personal docente, la asistencia alimentaria y las tareas de infraestructura edilicia y mantenimiento. El perfeccionamiento docente o el aspecto médico escolar, no podían reconocerse como productos externos por la falta de todo tipo de insumos para su producción. Las instancias que debían producirlo no eran más que creaciones jurídicas sin correlato económico, administrativo y político, por lo que era imposible hallar producción.

El centro proveía regulaciones de todo tipo: estatutos, escalafones, regulaciones presupuestarias (planta clasificada de cargos, cupos para asistencia alimentaria, cuotas para infraestructura). Más aún, las normas que faltaran o que harían falta no podían ser dictadas sino

desde el centro. Lo mismo ocurría con la organización (que provendría de Auditoría), la estadística (de Planeamiento), o la tecnología (de Informática). Las posibilidades locales en materia de normatividad se limitaban a aplicaciones últimas, siempre revisables y controlables, de las normas de detalle.

Según Vega, el tipo de organización era ingenieril, para la provisión de servicios en condiciones de semiemergencia, aunque la tecnología que les fuera impuesta se adecuara en realidad a las rutinizables. "Es muy posible que hubiera mediado una fantasía al crearlos o instalarlos: la fantasía de que todos ellos fueran iguales. Esto se evidenció cuando se dictaron sus normas básicas, al normarlos de la misma manera, por un mismo acto, aunque se sospechase que no eran parangonables y que acaso nunca llegaran a serlo por las diferencias de sus respectivos enclaves. También se lo evidenció cuando esas normas les fueron aplicadas, porque no se dispensó un cumplimiento selectivo a algunos de los Distritos, y no se aceptaron excepciones... La fantasía, por lo tanto, consistió en generalizarlos, uniformarlos, acaso en prevención de que si se particularizaban demasiado pudieran desencarrilarse." Un ejemplo de esto es que las disposiciones de la Ley de CEE los prevé igualmente complejos, sin importar la envergadura del Partido: "con Secretarías, Libros de Actas, variados tipos de sesiones, igual número de consejeros, etc., para los 127 distritos".

En la medida en que el qué-hacer y el cómo-hacerlo habían sido determinados para siempre desde la Administración Central, "no hubo hasta hoy, ni es de esperar que haya nunca, Distrito ni elemento distrital alguno que apunte a ser innovador". El único órgano con alguna capacidad decisoria, aunque limitada a lo administrativo ha sido el CEE, y no ha mediado iniciativa por parte de los distritos sino desde sus CEE.

Ha habido simples informaciones más que comunicaciones. "Directivas que bajan, pedidos de aclaración que suben. Consultas al centro, dictámenes a la periferia; eventualmente, réplicas que se elevan". Muchos CEE pujaron para instalar un mecanismo de consulta y comunicación directa hacia el Director General de Escuelas y Cultura, que les hubiera permitido enterarse de los proyectos que los obligarían sin haber participado en su formulación.

Se evidenciaron conflictos de jurisdicción, especialmente entre el CEE y la SI: inspectores que "asumían lo técnico pedagógico (quejándose de tener que asumir además lo administrativo) y quienes intentaban asumir alguna función técnica (teniendo expresamente prohibido hacerlo)". El conflicto no ha sido zanjado hasta el momento.

No se hallaron "órganos auxiliares, sino personas que auxiliaban". Ni se detectaron "sistemas de información, de estadística, de planificación, de previsión o programación, de presupuesto, de registro o contabilidad, de control". Las funciones fueron asumidas, en el mejor de los casos, "por compromiso personal de algún funcionario...".

En palabras de Vega "hubo un gran ausente, la coordinación", que quedó a cargo del nivel central, ya sea la Dirección de Coordinación de CEE o el mismo Director General de Escuelas. Estas demandas de coordinación, multiplicadas por 127 distritos, no pudieron menos que saturar a ambos.

Por último, la red de comunicaciones -que como ya se ha dicho, no pasó de red de informaciones- dio probablemente lugar "a innumerables e intrincadas relaciones informales entre allegados y nepotes localizados en la periferia y el centro. El distrito no ha podido ser sistema todavía, en la medida en que no existe comunicación entre elementos. "La autoridad fluyó morosamente de arriba hacia abajo, sin saltarse una instancia ni un nivel, en procura de los ejecutores".

Según Vega, y conforme al marco teórico seguido, no hubo descentralización, o, como máximo, se limitó a la simple administración de insumos por cuenta y orden de la Dirección General, según las reglas fijadas por ésta.

Las observaciones de Vega pueden complementarse con las que realizó Munín (1992) sobre las variables de las que depende el espacio del CEE, a partir de la observación de tres distritos no identificados en 1991. A su juicio, esto se vincula en primer lugar, con que los CEE logren relacionarse a su favor con los dos contextos de los cuales dependen, la DGE y la comunidad-clientela, y que esto se logre dependerá a su vez de las características de esta última y las de los consejeros escolares. El primer aspecto, según Munín, tiene que ver con el control sobre la tarea administrativa, es decir, lograr una buena relación tanto con los empleados del CEE como con la SI, esto último a través de la no ingerencia técnica en las escuelas. Esto le

permite dedicar más tiempo a la dimensión no administrativa de su tarea política.

La relación favorable con la comunidad-clientela significará a su vez poder involucrar en su proyecto educativo a su propia clientela y a las otras instituciones de la comunidad local (la municipalidad, por ejemplo), de modo de poder controlar y coordinar la totalidad de las actividades educativas del distrito.

Según el estudio, los "otros", con los que interactúan los CEE son la clientela, los empleados administrativos, la SI, la municipalidad, los gremios y las distintas Direcciones del nivel central de la DGE.

Las demandas de la clientela, aunque variables según el distrito, abarcan problemas por el personal auxiliar, quejas sobre el servicio alimentario y problemas de infraestructura. Acuden directores, docentes, cooperadores, proveedores, personal auxiliar, y en menor medida, padres aislados u organizados en sociedades de fomento o en juntas de padres.

El desempeño de los CEE, definido como el establecimiento de una relación favorable con la DGE y con la comunidad clientela, fue diverso en los tres distritos que analizó Munín. Esto es posible, a su juicio, porque el CEE tiene dos ámbitos de legitimidad, el de la dependencia jerárquica con respecto a la DGE y el de la dependencia de la satisfacción de demandas frente a la clientela. Las imperfecciones de funcionamiento en alguno de estos contextos pueden ser compensados con desempeños favorables en el otro.

### 5.2.3. Los Consejos de Escuela <sup>12</sup>

5.2.3.1. EL DECRETO 4182/88. Este decreto fue promulgado el 22 de julio de 1988, durante la gobernación de Antonio Cafiero, con el Dr. Antonio Salviolo de la Democracia Cristiana como Director General de Escuelas y Cultura. La Lic. Irma Parentella estaba a cargo de la Subsecretaría de Educación, y el Dr. Gustavo Oliva, en ese momento Vicepresidente del Consejo General de Educación, asumió la responsabilidad del programa. Ambos dirigentes adherían al peronismo.

<sup>12</sup> Este punto resume las conclusiones de la investigación de Arango A. y Kleiman C. "Participación ciudadana en la gestión pública. Los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires de la República Argentina". Buenos Aires, 1992.

Según el mensaje del Gobernador, la iniciativa nace de "la necesidad de generar un espacio de participación donde la comunidad educativa pueda discutir y decidir en torno del quehacer de la escuela". Los considerandos destacan la importancia de promover "la integración y la acción coordinada" de los diversos componentes de la comunidad educativa, y estimular la participación democrática. Estos logros se juzgan difíciles de concretar, en una organización escolar que se califica como "concebida fundamentalmente para transmitir conocimientos". Asimismo, las reformas pedagógicas se consideran insuficientes "si no van acompañadas... de acciones simultáneas dirigidas a modificar y revitalizar las estructuras organizativas... del sistema educativo".

Así, el Decreto prevé la integración de los CE con representantes de los sectores involucrados en cada establecimiento -directivos, docentes, padres, alumnos, no docentes, asociaciones cooperadoras, y representante legal en el caso de la enseñanza no oficial- elegidos democráticamente entre sus pares. Además de las acciones "que hagan al fortalecimiento de la organización de la comunidad educativa y su zona de influencia", el CE tiene entre sus atribuciones la de elevar propuestas ante las autoridades competentes "en todo lo concerniente a lo técnico pedagógico y a lo técnico docente".

**5.2.3.1. LAS REPERCUSIONES POLITICAS.** La propuesta de CE generó una dura polémica aun antes de la promulgación del respectivo Decreto. Las objeciones partieron tanto de los grupos partidarios como de los que asumían la representación de intereses particulares, con las inevitables superposiciones ente ambos.

Se tendrá una idea de las sombrías fantasías que la propuesta despertó en determinados círculos políticos, si se considera el hecho de que un mes antes de la promulgación del Decreto, el proyecto de CE, de exclusiva aplicación en la jurisdicción provincial, mereció una editorial del diario La Prensa. La propuesta era acusada de constituir "el más intenso y firme avance político y acaso no partidario, sobre la enseñanza en la Argentina". Descalificaba asimismo la participación de los alumnos al afirmar que "parece curioso que los niños de seis a doce años vayan a disponer de un estamento corporativo propio diferenciado...".

Aunque con más moderación, también La Nación agregó su crítica unos días después, acotada al necesario mantenimiento de la estructura educativa tradicional, ante el temor a la posible invasión de

"personas e instituciones que tienen intereses ideológicos o políticos...". Diputados del liberalismo aportaron una inquietud similar.

El radicalismo también tuvo algo para decir. A través de una solicitada que llevaba por título "La UCR genera la participación, no la decreta", cuestionaba la ambigüedad del decreto y los defectos de procedimiento pero no su objeto ni contenido. El oficialismo contestó rápidamente "la participación no se decreta ni se declara, se la posibilita y se la impulsa generando efectivamente canales orgánicos de participación popular" <sup>11</sup>.

La otra vertiente polémica partió de los propietarios de establecimientos escolares privados, y luego de negociaciones, se acordó que en esa área, la decisión de constituir un CE sería atribución de la entidad propietaria del establecimiento.

En la medida en que la constitución de los CE se realizó sin estridencias, los cuestionamientos se fueron diluyendo, y a partir de 1989 el enfrentamiento en torno a la propuesta -y a decir verdad, la propuesta misma- desapareció de los medios de comunicación.

Debe señalarse que en las conversaciones que se mantuvieron con el Dr. Salviolo, éste manifestó que su principal preocupación al lanzar la propuesta fue el temor al copamiento de los CE por las militancias. Nada de esto sucedió. Es válido preguntarse si la ausencia se derivó de una razonada evaluación de los partidos, o simplemente al hecho de que éstos consideran a la educación un área no prioritaria.

Posteriormente, el radicalismo dejó de lado sus críticas iniciales con la presentación de un proyecto de ley nacional de CE por parte de diputados de esa tendencia junto con los de otras fuerzas políticas. Carlos Raimundi, coautor y representante del partido, aclaró que "el presentar el proyecto tuvo sus complicaciones: algunos nos decían que era un proyecto peronista, pero en realidad es un proyecto para la gente. Entonces, lo que importa es esto: el proyecto es de la gente y para la gente".

**5.2.3.2. LA DIFUSION.** Dado el carácter del Decreto 4182 que autoriza y no obliga ni dispone la creación de los CE, la difusión de sus términos revestía crucial importancia. Sin embargo, la tarea no fue sencilla, debido a la extensión de la jurisdicción y las características de la DGE en cuanto a los obstáculos para la comunicación.

<sup>11</sup> Ambas posiciones tienen que ver con un falso dilema que se relaciona con la discusión sobre si el proceso depende del surgimiento de instancias adecuadas o de la existencia de una favorable actitud ciudadana.

Así, se encararon dos circuitos diferenciados: si bien la transmisión hacia la base quedó a cargo de la Inspección, paralelamente se constituyó en cada rama un área con la función de promoción, seguimiento y evaluación del proyecto en las escuelas, con la posibilidad de eludir la línea jerárquica y tratar directamente con los establecimientos.

Durante 1988, se incorporó como actividad habitual el "Gabinete Educativo Itinerante". El grupo estaba encabezado por la Subsecretaría de Educación, junto con otros responsables de área, y realizaba Encuentros en los distritos a los que se convocaba a los distintos sectores de la comunidad educativa para explicar y discutir los lineamientos de la política de la nueva gestión, de la cual el CE era uno de los temas principales. También se editaron y repartieron materiales escritos, y se preparó y difundió un videofilm con la dirección del cineasta Gerardo Vallejos, que presentaba experiencias de participación que se venían realizando en escuelas de la provincia.

**5.2.3.3. EL CONTEXTO PROVINCIAL.** Como ya se ha dicho, el ejercicio de la participación ciudadana no puede considerarse solamente el resultado de la creación de instancias adecuadas, sino que se relaciona estrechamente con la existencia de una actitud favorable por parte de los posibles involucrados. Asimismo, la participación sólo es espontánea en determinados períodos o procesos, y el contexto político y social tiene fundamental incidencia en su generación y condiciona niveles, grados y formas de participación.

La situación provincial ejerció indudable influencia tanto sobre la gestación del Decreto como sobre sus posibilidades de implementación, por lo que es necesario realizar una mínima descripción del contexto inicial y de su posterior evolución.

La victoria de Antonio Cafiero en las elecciones por la gobernación bonaerense en 1987 tuvo como marco la generalizada derrota del radicalismo en las jurisdicciones provinciales, lo que significó un serio golpe para la ventaja que sobre el peronismo había adquirido desde 1983. Lo respaldaba también la representación pluripartidaria del Frente que lo había apoyado en las elecciones, con la participación, entre otras fuerzas políticas, de la Democracia Cristiana. Asimismo, la Renovación, corriente interna del peronismo de la que Cafiero era uno de los principales exponentes, emergía fortalecida del proceso. A esto debe agregarse el apoyo de SUTEDA, el más poderoso gremio docente de la provincia. Por otra parte, la campaña había suscitado una extendida movilización ciudadana.

El programa del nuevo gobierno no restringía la participación al área educativa, sino que postulaba el protagonismo popular para todos los sectores de la provincia, y esa política parecía posible en ese marco entusiasta que lo fortalecía.

Pero Buenos Aires no era una provincia para lucirse. En primer lugar, el soporte sindical se fue diluyendo por las contradicciones entre la necesidad de racionalizar el sistema educativo, las políticas de ajuste y el continuado deterioro de los sueldos docentes, que derivaron en innumerables paros.

Asimismo, poco tiempo después Caffero, que luego de su ascenso a gobernador aparecía como el dirigente peronista con más posibilidades de suceder a Alfonsín, perdió la candidatura presidencial en las elecciones internas frente al actual Presidente de la Nación, Dr. Carlos Menem, pese a su dominio del aparato partidario.

La cercanía de las elecciones nacionales, las expectativas de que el peronismo sería el vencedor y de la inminencia de una devaluación, ocasionaron un generalizado cambio de portafolio hacia el dólar de los agentes económicos, que derivó en un agudo proceso inflacionario<sup>14</sup>. Grupos hambrientos asaltaron y saquearon supermercados y negocios minoristas en Córdoba, Rosario y en especial en el Conurbano bonaerense. Durante un período que pareció eterno, el Estado argentino pareció disolverse.

Ante la insostenible situación, la asunción de Menem, prevista para el 10 de diciembre, debió adelantarse al 8 de julio, luego de una apresurada renuncia de Alfonsín.

Por otra parte, en 1990 Caffero presentó a la consulta popular el proyecto de reforma de la constitución provincial a través de un plebiscito, que se realizó el 5 de agosto de ese año. La computa culminó en una derrota, con lo que Caffero vio esfumarse la posibilidad de ser reelegido en la jurisdicción bonaerense.

Estos hechos no sólo constituyeron serios golpes para su carrera política, sino que provocaron una suerte de empaldecimiento de su gestión. Por otra parte, el desconcierto de las bases peronistas ante las estrictas políticas de ajuste que implementó Menem luego de su asunción, sus nuevas alianzas con el liberalismo, su tradicional enemigo, y la crisis de representación en la que entraron los partidos políticos derivaron en una extendida desmovilización ciudadana.

<sup>14</sup> El índice de precios al consumidor llegó al 196,6% en julio de 1989.

Luego del plebiscito, los inevitables reacomodamientos frente a la derrota llevaron a la renuncia de Salviolo y su reemplazo por el agrimensor Norberto Fernandino, figura política del peronismo provincial. Asimismo, Parentella fue sucedida por el Dr. Gustavo Oliva, anterior Vicepresidente del Consejo General de Educación y responsable del Programa de CE.

Poco después, el cañerismo soportó una nueva derrota, esta vez en las elecciones de gobernador. El vencedor fue Eduardo Duhalde, quien abandonó la vicepresidencia de la Nación para dar batalla por la jurisdicción bonaerense. Por su parte, Oliva renunció a su puesto repentinamente unas semanas antes del 10 de diciembre de 1991, fecha en que asumió el nuevo gobernador.

Luego de su asunción, Duhalde dedicó duras palabras al sistema educativo bonaerense, y responsabilizó del deterioro "a las representaciones gremiales que han acompañado esta pendiente de degradación, activa o pasivamente". El 20 de diciembre Duhalde nombró al frente de la DGE a una pintoresca profesora, la Sra. Susana Farías de Castro, quien mantuvo serios enfrentamientos con los organismos gremiales, al cargar contra el régimen de licencias y los docentes que cumplían funciones fuera de aula. El agudo conflicto que generaron las medidas pudo sobrellevarse con la intervención de la Subsecretaría de Trabajo de la provincia, lo que evitó los paros docentes al inicio del período lectivo 1992. En cuanto al papel que en su visión le cabía a los CE, y ante la pregunta de un periodista acerca de si eran ciertas algunas versiones que indicaban que se propiciaría su disolución, la Directora General afirmó: "en casi tres meses de gestión he recorrido toda la provincia, me reuní con 10.000 directores, con todos los inspectores durante dos días y con docentes permanentemente. Me he entrevistado con 117 consejos escolares, con algunos más de una vez, y ni un solo consejo de escuela. Si existe alguno me gustaría conocerlo, pero yo no he tomado ninguna medida para disolverlos. Vamos a ver ahora, cuando empiecen las clases, si se revitalizan".

Los días de la Directora General llegaron a su fin el 20 de abril de 1992. Las múltiples denuncias acerca de unas desdichadas declaraciones que se le atribuyeron sobre las características de la matrícula de las escuelas especiales -"hijos de prostitutas y borrachos"- fueron el punto final de cuatro meses de controvertida gestión.

El 4 de mayo de 1992 asumió el cargo la actual Directora, Graciela Giannattasio, a la que acompaña María del Carmen Feijóo en la Subsecretaría de Educación, quienes anularon las medidas en

discusión y aquietaron el conflicto con los gremios. La política en materia de CE, de acuerdo con una breve declaración que se obtuvo de Feijóo a fines de 1992, no ha sido sustantiva, ya que consiste en "ni promoverlos ni eliminarlos", es decir, dejarlos librados a la iniciativa de la comunidad.

**5.2.3.4. GRADO DE ACEPTACION DE LA PROPIUESTA.** La creación de los CE se formaliza a través de un Acta de Constitución, y a partir de la firma de ese documento la DGE considera al CE como en funcionamiento.

En el Cuadro 16 se detalla el número de establecimientos escolares por Rama y Región educativa, en comparación con la cantidad de CE que existían en 1989 según ese criterio. De allí se desprende que 677 de los 8185 establecimientos contaban con CE (8,27%), cifra nada despreciable si se tiene en cuenta que se está a sólo un año de su autorización.

Lamentablemente, no pudo detectarse una información más actualizada ni aun con menor nivel de desagregación. Más aun, existía una notable dispersión en el posible número de CE constituídos según la fuente, ya que algún artículo llegó a mencionar hasta 6000.

De la Región III (distritos La Matanza, Esteban Echeverría y Cañuelas) se dispone de cifras para 1989 y 1991 (Cuadro 17) de las que surgen 53 CE en 518 establecimientos para el primer año (10,23%), y 55 en 536 para el segundo (3,8%).

Las cifras, sin embargo, deben relativizarse. En primer lugar, la reglamentación del Decreto no prevé una disolución formal, así como tampoco es posible detectar a través de datos cuantitativos el grado de actividad real. Por otra parte, varios informantes señalaron el funcionamiento de muchos CE sin que mediara Acta de constitución. Las explicaciones dieron cuenta de resistencias a encuadrarse en una figura que se percibía como impuesta, o el temor a que el proyecto fuera una forma difusa de conseguir que la comunidad se hiciera cargo de actividades o de aportes que se entendía eran competencia del Estado.

**5.2.3.5. OBJETO DE LA PARTICIPACION.** El tratamiento de este tema se encuadrará en la categorización en niveles que hacen Robirosa, Cardarelli y Lapalma (1990): el informativo, el de opinión, y el más complejo, aquél en el que los participantes pueden decidir sobre sus propios asuntos. También se analizará el objeto de la participación del CE desde el punto de vista de la DGE, y por la otra, cuáles fueron las acciones que los CE consideraron en los hechos como de su competencia. Se abordará además lo que podría denominarse el "deber

ser" de los CE, que surge muy explícitamente de las conclusiones de los varios Encuentros que éstos realizaron.

Los instrumentos legales no incluyen ningún aspecto que se relacione con la provisión de información a la nueva instancia, ya sea sobre la situación del establecimiento, o la curricula, o las políticas de la DGE. Contradictoriamente, es importante el componente de opinión que se le adjudica, los que van desde "el análisis y tratamiento de las necesidades educativas del establecimiento y de la zona... gestionar... propuestas de ... cambios... en el ámbito técnico pedagógico...", hasta la proposición de "criterios para la realización de los actos... inherentes al Calendario Escolar"<sup>15</sup>. En lo que se refiere a decisiones, la norma les fija atribuciones en lo que podría denominarse áreas extracurriculares en interacción con la comunidad. Generosamente, el Decreto les determina amplias posibilidades en lo que se refiere a colaborar con la infraestructura y a la provisión de medios auxiliares de educación, aunque sin hacer mención alguna al origen de los recursos que serán necesarios para la realización de estas actividades. Más aún, en el caso de que se dirigieran donaciones o subsidios al CE, su manejo deberá canalizarse por la Asociación Cooperadora.

También es interesante observar las expectativas de la DGE en cuanto al rol del CE que se deducen de la folletería. Se detectaron tres tipos de mensaje, dirigidos a miembros de la cooperadora, no docentes y padres respectivamente, sobre la base de historietas.

El primero marca como acciones que pueden ser competencia del CE el "mejorar las condiciones del comedor", para lo cual, y visto la escasez de fondos, "la solución sería ir a los mercados mayoristas para conseguir las cosas más baratas". El segundo plantea como problema a solucionar a través del CE la sobrecarga de trabajo de los no docentes, al mostrar el dibujo la colaboración de los alumnos para levantar la mesa del comedor escolar. La historieta que se destina a los padres, por su parte, pone el énfasis en la apertura de la escuela a la comunidad, especialmente a través de actividades extracurriculares.

Como puede verse, no hay ningún comentario sobre la ingerencia del CE en aspectos que se relacionen con lo técnico pedagógico, pese a que esto está específicamente contemplado tanto en el Decreto como

<sup>15</sup> Los actos escolares constituyen un ritual al que los docentes dan suma importancia, posiblemente porque constituyen una de las pocas oportunidades en que la escuela se abre a la comunidad.

en su reglamentación. Una explicación alternativa sería la adopción de una estrategia de perfil bajo para no generar preocupación en los sectores que podrían sentirse invadidos por la propuesta. Cabría reflexionar si esto pudo haber desalentado a los que se hubieran interesado en temas menos tradicionales.

Sin embargo, debe destacarse el carácter no monolítico de la DGE, que surge a través de otro folleto que generó la Dirección de Educación Primaria, que pone el énfasis en la soledad de cada uno de los integrantes de la comunidad educativa, que viven "en un mundo difícil que a veces no comprendemos". Asimismo, diferencia entre proyectos vinculares y academicistas, estos últimos representados por cuatro cajones, en los que se alojan respectivamente "lengua", "ciencias naturales", "estudios sociales" y "matemática", y ante los que una maestra advierte "niños: lo que no entra en alguno de estos cajones NO EXISTE". La pregunta es "¿Es posible otra escuela? ¿Es posible pensarla entre todos?". El folleto grafica "la comunidad educativa organizada", e incluye también la idea de Consejo de Aula y Consejo de Aulas. La primer instancia consiste en un tiempo semanal que cada grado, en compañía de su maestra, dedica a la reflexión sobre problemas de la escuela en su conjunto, y que implica el nombramiento de representantes por elección democrática. Estos alumnos junto con los delegados de los otros grados integran el Consejo de Aulas, de donde surgirán finalmente los chicos que se incorporarán al CE.

Además de estas distintas concepciones que coexistían en la DGE, convendría señalar que la gestión de Parentella pareció apuntar a su función democratizadora en el gobierno de la enseñanza, mientras que Oliva enfatizó más la idea de que la reforma educativa tenía que partir de los CE. Sin embargo, sería injusto medir su éxito solamente sobre ese objetivo. Indudablemente, los CE fueron abordando los temas que les eran más próximos y sobre los que se sintieron con capacidad de actuar. Por otra parte, no podría exigirse a la nueva instancia - que en palabras de Parentella, "todavía no tenía ni identidad" - la instantánea superación de la arraigada idea de que los educadores son los únicos capacitados para opinar sobre su especialidad, idea que por mucho tiempo alimentó el sistema educativo en general y los docentes en particular.

Las actividades reales de los CE -que se detallan en Cuadro 18 y de las que se mencionarán sólo unos pocos ejemplos- abarcaron una interesante variedad de temas. La investigación no detectó ninguna relacionada con lo específicamente curricular, aunque Parentella

mencionó su existencia en nucleamientos de Tandil y Olavarría. Se trataba de padres de alumnos de establecimientos rurales, que al pasar a integrar escuelas nucleadas percibieron cierta renuencia en el tratamiento de esa problemática y solicitaron a través del CE que se retomara el tema, como medio para reforzar el diálogo de sus hijos con la familia y evitar que los chicos, una vez adultos, abandonaran el ambiente rural.

En cambio, existieron muchas inquietudes con respecto a lo que el Decreto de creación denomina "lo técnico pedagógico y lo técnico docente". Así, diez de los 24 CE que se relevaron durante la investigación <sup>16</sup> realizaron algún tipo de actividad en esa temática, tal como clases abiertas a los padres, videos debate sobre sexualidad en una escuela especial que atiende discapacitados motores, el relevo de los chicos que no habían aprendido a dividir y la implementación del consiguiente plan de recuperación. Otro CE intervino en un proyecto que plantearon los docentes para superar la falta de interdisciplinariedad en los conocimientos impartidos.

También realizaron actividades que intentaban vincular la escuela con el mundo del trabajo, que se concretaron a través de la enseñanza de artes y oficios, a veces a cargo de los mismos padres, o con la contribución, inevitablemente gratuita, de artesanos de la comunidad. Asimismo, se detectaron propuestas para mejorar la disciplina, que surgieron, curiosamente, de los mismos alumnos.

Otras tareas de los CE fueron la gestión de nuevos servicios (7 de los 24 CE bajo análisis), y la realización de charlas dirigidas a alumnos y padres (14 de los 24), en especial sobre temas de prevención, y seguramente destinadas a cubrir vacíos de las instituciones públicas que tienen competencia sobre estos temas. Esta actividad constituye de algún modo una adecuación de la currícula a las necesidades locales, con extensión a la comunidad. Los especialistas provinieron habitualmente de la institución sanitaria y del sacerdote del barrio. Solamente uno de los CE abordó temas diferentes: democracia-voto y familia.

La colaboración con el mantenimiento de la infraestructura escolar o la provisión de materiales de diverso tipo es una actividad en la que la abrumadora mayoría de los CE ha incursionado (18 sobre 24). Del análisis surge claramente la magnitud de la retirada del

<sup>16</sup> De las conclusiones de los diversos Encuentros Regionales de CE surgen actividades, apoyos y obstáculos similares a los que se detectaron en los CE relevados.

Estado, que no sólo ya no aporta recursos suficientes para atender la infraestructura sino ni siquiera para el pago del gas o la limpieza del pozo ciego. Pero también aparece una interesante potencialidad del CE, que es la de ejercer presión sobre las instancias que supuestamente están a cargo de proveer a sus necesidades: aunque en una de las escuelas el CE ha debido organizar rifas para comprar nada menos que lámparas, otros dos CE del mismo nivel las han gestionado y obtenido ante el CEE. Asimismo, una de las escuelas primarias logró a través del CE subsidios del CEE y la Municipalidad para reparaciones.

Nueve de los 24 CE que se relevaron iniciaron gestiones para obtener terrenos o espacio. Este es un problema muy extendido en la jurisdicción bonaerense, ya que muchas escuelas comparten el establecimiento con alguna de otro nivel, o, como es el caso de muchos jardines o escuelas de adultos, deben asentarse en sociedades de fomento, clubes, etc. La primer alternativa tiene sus dificultades: los Directores de las escuelas primarias, que habitualmente son las primeras en localizarse en el edificio, lo consideran como propio y a partir de esto se generan innumerables fricciones. En este sentido, una de las primeras acciones de un CE de una escuela media fue la de movilizarse para detener el desalojo que había iniciado la Directora de la escuela primaria con la que compartían el edificio.

La búsqueda de predios para educación física también movilizó a los CE. Tal es el caso de una escuela media que daba clases en la plaza de enfrente, las que eran interrumpidas por los disturbios que producían grupos de niños que inhalaban pegamento.

Casi la mitad de los CE han dedicado esfuerzos a cubrir las necesidades del alumnado, los que van desde la colaboración con el comedor escolar, la distribución de alimentos, búsqueda de donaciones de audífonos o sangre, hasta gestiones para conseguir transporte, tema crítico en las escuelas rurales y en ciertas especiales <sup>17</sup>.

Los CE se ocuparon también de las necesidades del barrio, muchas veces como mediadores entre éste y las instituciones estatales (7 de los 24). El caso más crítico es el de una escuela para adultos cuyo CE solicitó la iluminación de la plaza frente al colegio, la creación

<sup>17</sup> En palabras de una directora para discapacitados motores, "los chicos son traídos como se puede; una madre trae a su hijo de 11 años en brazos, una alumna pesa 80 kilos, está en silla de ruedas y vive a 15 cuadras de la ruta sobre calle de tierra; un padre que es mecánico trae a su hijo en los autos que los clientes le dejan para reparar...". En palabras de Pires, "los pobres se las arreglan".

de un Destacamento Policial, el agua corriente, cloacas, recolección de residuos, barrido y gas natural <sup>18</sup>.

La organización de actividades recreativas suscitó también el interés de los CE (11 sobre 24), aunque es difícil detectar si esto obedece simplemente al deseo de esparcimiento, ya que en la mayor parte de los casos son motivo para recaudar fondos.

Otras actividades de menor extensión fue la elaboración de boletines informativos, la apertura de la escuela a actividades no estrictamente escolares, como el festejo de cumpleaños, deportes en día sábado, y en un caso, el alquiler del patio para fiestas de casamiento. Demás está decir que esto no es replamentario, y más aun, riesgoso, por el tema de la responsabilidad civil de los Directores, sobre el que se volverá más adelante.

Por último, los CE también participaron en los Actos escolares y festejos de importancia.

En cuanto al grado de desarrollo de los distintos CE, de difícil clasificación, conviene aclarar únicamente que de los 24 CE relevados, y si se excluyen dos de constitución muy reciente, sólo dos habían limitado sus actividades a la satisfacción de necesidades básicas del establecimiento o del alumnado ("cooperadora ampliada"), y cinco podrían clasificarse como "experiencias avanzadas", en cuya verificación no pudo observarse relación con algún tipo de matrícula determinada en lo que se refiere a urbanización e ingreso. Entre ambas categorías existía una amplia gradación.

**5.2.3.6. SECTOR DE DONDE PARTIO LA PROPUESTA.** La casi totalidad de los CE que componían la nuestra surgieron a propuesta de la Dirección del establecimiento. Solamente en uno de ellos fueron los padres los que impulsaron la constitución del CE, en un marco de virtual rebelión contra la Directora, que incluyó la presentación de denuncias, sumario y traslado. En otro caso, fue la cooperadora, a la que integraban algunos padres relacionados con la docencia, la que generó el CE. Debe hacerse notar que los niveles directivos de esta escuela calificaron a la comunidad como "muy exigente", a la experiencia del CE como

<sup>18</sup> Para ilustrar la condición del barrio, puede ser aclaratoria la transcripción de una poesía de una alumna de esa escuela de adultos, que se titula "Poesía a Esteban Echeverría". Dice así: "Qué pena me da mi ciudad - de verla cómo está, - miro con dolor - lo que pasa a mi alrededor - Gente mal vivida - que no aprecia a Esteban Echeverría - desperdicios por doquier - barrenderos no se ven - qué feliz sería - si hubiera policías - El Túnel es un peligro - las vías también - la solución es un paso a nivel - No salgo de mi asombro - mirando los escombros - Qué lindo sería soñar un día - y ver perfecto a mi Esteban Echeverría".

difícil, y afirmaron sentirse, junto con los docentes, algo presionados e invadidos, y percibir el CE como una imposición. A su juicio, la instancia tenía muchos proyectos, y esto se vivía como una sobrecarga. Surgían muchas actividades en días no laborables, "y a los padres les cuesta entender que esto moleste, lo viven como una falta de colaboración". Las relaciones entre los sectores, sin embargo, eran cordiales, y el CE desarrollaba mucha actividad.

Debe destacarse que los directivos de los establecimientos que habían generado el CE por decisión propia, sólo mencionaron dificultades generales, se manifestaron entusiasmados con los resultados y pusieron énfasis en la colaboración de la comunidad. Es posible que estas diferencias se deban a que en el primer caso, la actividad del CE estaba de algún modo fuera del control de la Dirección, mientras que en los restantes los niveles directivos podían manejar el proceso o al menos graduar a su gusto sus posibilidades y objeto.

**5.2.3.7. APOYOS Y OBSTACULOS.** En buena parte de los CE relevados existía alguna experiencia previa de actividad comunitaria. Sin embargo, no puede asumirse una relación directa, ya que es posible que el determinante tanto del CE como de anteriores actividades de relación con la comunidad tengan que ver más bien con la disposición de la Dirección. Como se comprenderá, este papel decisivo constituyó una seria debilidad para la implementación de la política.

Un punto que debe destacarse es que en las conclusiones de uno de los Encuentros Regionales de CE que se realizaron en 1990 se dice que "las actividades enunciadas y concretadas a través del CE ya se venían realizando sin el marco legal".

En cuanto a los obstáculos que se detectaron en los establecimientos que no habían constituido CE, una sola de las Directoras explicitó su "temor de no poder llevar el proceso adelante", y mencionó en su descargo que "la iglesia pidió la escuela para hacer un baile y la cooperadora se opuso por miedo a que se produjeran roturas". En las escuelas rurales, la dificultad principal fue la escasez de familias: "si se forma la cooperadora no puede hacerse el CE porque no hay cantidad de personas para ambos". Patéticamente, la entrevistada agregó "no hay sociedad de fomento, ni delegación municipal; no hay nada, no hay entidades".

**5.2.3.8. LA EVALUACION DEL DESARROLLO DE LA PROPUESTA POR LOS CE.** En los años posteriores a la promulgación del Decreto de creación de CE se realizaron numerosos encuentros distritales y regionales, así como dos que abarcaron la totalidad de la jurisdicción bonaerense.

Del listado de participantes al II Encuentro Provincial de 1991, surge una composición mayoritariamente docente que debe tenerse en cuenta al evaluar sus conclusiones <sup>19</sup>. Los Consejeros Escolares de los 127 distritos enviaron solamente 7 representantes; aunque a esta cifra se le agregue la presencia de un concejal, nuevamente queda de manifiesto el desinterés de los representantes de los partidos políticos por la propuesta de CE.

Las conclusiones de estos Encuentros dan cuenta de la preocupación por algunos temas particulares. Los obstáculos que se señalaron masivamente fue la incidencia de la crisis económica en el escaso interés de los padres por la nueva instancia, el ausentismo y la sobrecarga docente, la matrícula escasa o polondrina, el problema de la responsabilidad civil del directivo sobre los bienes de la escuela, y la difícil relación entre aquellos CE que compartían el mismo local. Con respecto a esto último, varios entrevistados sugirieron unificar el CE por edificio escolar, tanto para concentrar los esfuerzos como para evitar esa espinosa coexistencia. La explicación de Oliva fue sin embargo convincente: a su juicio, esa alternativa significaba reducir a la problemática edilicia las distintas especificidades de cada establecimiento.

La escasa respuesta de la DGE a las propuestas de los CE, las dificultades de articulación entre las diversas ramas y la confusión con el rol de las cooperadoras y el temor de éstas a la posible pérdida de espacio fueron también señalados como impedimentos. Las direcciones, por su parte, son acusadas de intentar dirigir o desalentar la actividad y constitución del CE. La preocupación por la responsabilidad civil de las Direcciones sobre cualquier hecho que se produzca en la escuela se tradujo en solicitudes de modificación de la reglamentación, en el entendimiento de que los CE implican una nueva dinámica de las decisiones, cuya responsabilidad debería compartirse. Asimismo, el objetivo de avanzar efectivamente hacia la conducción institucional conjunta mereció tratamiento preferencial.

La actitud sindical recibió algunos cuestionamientos, al destacarse que "las medidas gremiales limitan el accionar de los docentes en el CE", o con la mención a "gremios que impiden la participación en actividades extraescolares". En este sentido, es indudable que la posición ideológica de SUTERA coincidía con las

---

<sup>19</sup> No era posible para la DGE solventar en forma masiva los viajes y estadías de los otros sectores.

políticas de participación popular. Sin embargo, la propuesta puso al gremio a la defensiva, embretado entre la sospecha de que se intentaba depositar la retirada del Estado sobre las abrumadas espaldas de la comunidad educativa, y la necesidad de asumir su rol sindical en la búsqueda de mejores salarios para el sector y defender a los docentes de mayores sobrecargas.

En cuanto a los logros, la conformación de grupos de trabajo y su característica de lugar de reflexión y ámbito propicio para escuchar y comunicarse fue señalado como tal en forma extendida.

El "deber ser" de los CE aparece en la percepción de estas instancias como instrumentos aptos para la defensa de la escuela pública, la repetida sugerencia de que deberían asignárseles recursos, la necesidad de darse una organización interdistrital, y el requerimiento de una Ley de CE como medio de garantizar su permanencia más allá de los cambios de gestión. Por otra parte, los CE no se visualizaron a sí mismos encerrados en el ámbito restringido de la escuela, sino que pidieron "estructuras que den marco jurídico institucional a los CE a nivel distrital y regional para difundir la propuesta, para asesorar, para organizar, y para que tenga también carácter resolutorio" (la DGE formalizó tales mecanismos en julio de 1991 con la creación de las Comisiones Distritales de CE), sino que plantean "un CE que sirva a los demás como un eje político-comunitario".

**5.2.3.9. COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES ACTORES.** En párrafos anteriores se hizo referencia a la crisis de representación de los partidos y la desmovilización ciudadana que se iniciaron con posterioridad al proceso hiperinflacionario de 1989 y a las políticas que aplicó el peronismo luego de su asunción. Así, las Unidades Básicas de esa tendencia, entidades que recogían habitualmente a nivel barrial las necesidades e inquietudes de los sectores de menores ingresos se paralizaron. Para esa clientela, la escuela quedó como la única institución que podía constituirse en interlocutora. Pese a su desgaste, todavía acreditaba cierto respeto; a la vez, los establecimientos educativos cumplieron un rol muy visible en los momentos álgidos de la crisis con el manejo de los comedores escolares.

Esto contribuyó a generar lo que podría llamarse el síndrome de la sobrecarga docente. La escuela apareció como mediadora entre la comunidad local y los organismos del Estado que no cumplían adecuadamente su función. Además del manejo del comedor, y en la medida en que la Dirección esté dispuesta a hacerse cargo, los establecimientos recogen, por ejemplo, pedidos de trabajo de los desocupados que

solicitan puestos de porteros en las escuelas; traduce las demandas de la comunidad por falta de recolección de basura o problemas de seguridad al redactar cartas para la Municipalidad o la policía; organiza conferencias sobre prevención del SIDA o del cólera; recolecta donaciones en forma directa o a través de festivales, etc. Esta sobrecarga se produjo en un momento en que los maestros no sólo se preguntaban qué enseñar, sino que empezaban a ser agudamente cuestionados por la sociedad, ya que la desmotivación por los bajos salarios y el laxo régimen laboral generan un altísimo ausentismo. Así, la Directora de una escuela primaria en la que se desarrolla una experiencia de CE muy avanzada, manifestó su preocupación e inquietud ante la palpable resistencia de los docentes no sólo a integrar el CE, sino a trabajar el Consejo de Aula. La situación es aun más grave en las ramas donde la relación laboral se basa en la "hora cátedra".

Los alumnos, por su parte, constituyen el sector del CE que soporta doble carga de autoritarismo: la de los docentes y la de los adultos, además de encontrarse en absoluta minoría. En las conclusiones de los Encuentros surgió como reclamo la necesaria valorización de su opinión dentro de la nueva instancia. En una entrevista a una supervisora, ésta transmitió el comentario de un niño que integraba el CE de un establecimiento primario: "yo no me siento bien en el CE, yo llevo lo que mis compañeros me dicen, pero los grandes se ríen", y sugirió aumentar la proporción de alumnos para neutralizar su posición minoritaria.

Sin embargo, no hubo referencias similares en las conversaciones que el equipo de investigadores mantuvo con los chicos que integraban CE, aunque debe aclararse que provenían en general de experiencias avanzadas. En una escuela de matrícula urbana de ingreso bajo y carenciado, un niño afirmó que las opiniones de su sector eran escuchadas en el CE "porque nosotros sabemos más de la escuela que los grandes porque estamos todo el día".

En otra escuela primaria, también de matrícula baja y carenciada, en otra escuela primaria, también de matrícula baja y carenciada, se recogieron dos comentarios, que fueron escritos sin la presencia de ningún maestro, y que se transcriben textualmente a continuación.

"El sentro de estudiantes es la forma de poder comunicarse de decir lo que sentimos de combersar con libertad, yo me siento muy bien, me gusta participar, ser util poder ayudar a los chicos que necesitan, las cosas que aemos son sacadas de nosotros mismos porque

siempre uno quiere que nuestra escuela sea la mejor, participando, opinando y ablando se puede encontrar la manera de solucionar los problemas que nos molestan, poder comunicarse es muy lindo porque podemos aprender de los demás y hacer las cosas útiles que ellos nos enseñaron (Presidente de centro de estudiantes que participan en el consejo de escuela)"

El otro texto dice así: "Participar: participar es una de las formas de sentirse bien, de poder comunicarse, de expresarse con libertad, de comprender cosas y de aprender a respetarse. Participar es muy bueno es poder conocer nuevas cosas, nuevos pensamientos, es encontrar la manera de poder verse a uno mismo de ser útil y siempre esforzarse para ser c/día mejores. El centro de estudiantes es una de las maneras para participar para poder decir las cosas con total libertad es un lugar en el cual uno pone lo mejor, sus ganas, sus energías, sus ocurrencias, su imaginación, etc. etc. En el centro de estudiantes yo me siento muy bien, me siento útil participadora y trato de mejorar c/día más para poder satisfacer a los demás y a mí misma. Cuando nos reunimos con las demás escuelas es lindo intercambiar ideas y sacar las mejores para que siempre la participación abite en todas las escuelas porque participar es ayudar (Vice presidente de Centro de estudiantes A.L.F.A. que participa en el consejo de escuela)"

Las autoras son dos inolvidables niñas de séptimo grado, Silvana Leonor Porel de Peralta y Elida Verónica Vilariño. Una de ellas proviene de una familia de 7 hermanos, y su padrastro trabaja de noche. La otra tiene 4 hermanos y su papá maneja un taxi. Ambas mostraron un notable manejo del lenguaje, y son vivaces y desenvueltas. Contaron estar muy contentas con su actividad en el CE, en el que trataban temas "de la escuela y de la comunidad", ideas para los festivales, "qué es lo que les gusta de la escuela y no", que sus papás asistían a las clases. Ante la pregunta de si sus compañeros le envidiaban su papel, contestaron que no. Explicaron que los chicos de cuarto a séptimo grado actúan como padrinas y padrinos de los más pequeños, a los que ayudan. En el cumplimiento de este rol, ese día habían bañado, quitado los piojos y provisto con prendas del ropero escolar a una niña de primer grado.

Con respecto al secundario, la Vicepresidenta ya estaba inscrita en una escuela cercana; para explicar su falta de planes en tal sentido, la otra adujo vagamente "que no había vacantes", por lo que se quedaría en casa ayudando a coser a su mamá. La percepción de los

entrevistadores fue que la explicación pasaba en realidad por la falta de recursos de la familia. No puede menos que reflexionarse con amargura cuántas posibilidades para la nena y seguramente para la sociedad toda se esfumaron a partir de ese impedimento.

Con total seguridad, la primera contestó afirmativamente a la pregunta de si iba a impulsar un CE en su futura escuela. Es deseo ferviente del equipo de investigadores que esa capacidad de participación y organización desarrollada por la nena en ese colegio bonaerense, en Villa Insuperable, Partido de La Matanza, no se vea frustrada en el futuro, y que la Argentina pueda compensar algún día la injusticia que está cometiendo con la dulce Presidenta del Consejo de Estudiantes.

Los chicos de esta escuela están avanzando en la autodisciplina a través del Club de Colaboradores, que contribuye a mantener la tranquilidad en los recreos. El establecimiento trabaja con Consejo de Aula y de Aulas, instancia esta última de la que surgen las autoridades del Centro de Estudiantes que tienen también la representación de sus compañeros en el CE. Debe señalarse que en opinión de la supervisión, "esa escuela tiene con los alumnos un trato muy especial, que no es lo habitual".

En una Escuela Media, también de matrícula de ingreso bajo y carenciado, la entrevista con los alumnos se realizó prácticamente al cierre del año lectivo, y pudo palpase la fuerte relación afectiva que habían entablado con el establecimiento. El sistema de representación que adoptó esta escuela no surge del Centro de Estudiantes, sino que incluye Consejos de Aula, instancia que no está prevista por la DGE en este nivel, y en el cual los chicos de cada curso eligen un profesor consejero y un delegado de su sector, los que mantienen reuniones periódicas. A su vez, los delegados de todos los cursos, junto con los profesores consejeros y los directivos, componen la Asamblea de Turno, que se ocupa de la problemática que no haya podido resolverse en los niveles menores. La consigna general es que el planteo de problemas por parte de los alumnos debe presentarse acompañado de una alternativa de solución.

Existe además el Grupo Simiente de Amistad, formado por los estudiantes de los últimos años, cuyo objetivo es la integración de los chicos que ingresan a la escuela. Esto se obtiene a través de reuniones y excursiones conjuntas. La explicación que dieron los que participaban en este Grupo fue que querían mucho su escuela, y que

"trabajando con los de primer año quizás quede algo de nosotros en ella".

Lamentablemente, las características del establecimiento son bastante excepcionales. De acuerdo con los comentarios que se recogieron en distintos niveles, las conclusiones de los Encuentros de CE y la percepción de los entrevistados, los alumnos son el sector más débil del CE.

En este sentido, la participación en igualdad de condiciones con los adultos necesita -aunque no es condición suficiente- del respaldo y control de adecuados mecanismos de representación<sup>20</sup>. Es interesante un comentario de Parentella, quien destacó que en un principio las federaciones de centros de estudiantes del nivel medio y del terciario consideraron el Decreto 4182 como "un ataque". A juicio de la ex Subsecretaria, y si bien esto no fue de ningún modo premeditado, la percepción tenía cierta validez: los centros no estaban todavía armados y los alumnos eran llamados a integrar los CE sin contar con representatividad suficiente, lo que los llevaba a limitar o autocensurar la presentación de propuestas por temor a posibles represalias de los docentes que también participaban en esas instancias (y que en palabras de los chicos, "los matoneaban"). Parentella aceptó que hubiera sido necesario un trabajo previo a la promulgación del Decreto para promover y consolidar los centros en esos niveles, del mismo modo que se había hecho con los Consejos de Aula en el primario<sup>21</sup>.

Parece conveniente analizar en común el espacio de los padres y de la cooperadora. Tradicionalmente, la institución escolar reserva a estos actores el puesto de auxiliar en lo referido a las necesidades materiales e infraestructurales del establecimiento escolar<sup>22</sup>, mientras que les veda lo que se refiere a lo técnico-pedagógico o técnico-docente y la intervención en la planificación y política institucional y educativa. La cultura organizacional fuertemente asentada y la general aceptación de los padres de ese restringido rol

<sup>20</sup> La Reglamentación del Decreto para el nivel medio no exige más que la condición de regular para los estudiantes que se unan al CE, y para el terciario "un representante por carrera".

<sup>21</sup> En la versión de Parentella, la opinión de Oliva era que "el centro de estudiantes es reivindicativo, el CE es transformador".

<sup>22</sup> Un grupo de cooperadores de Matanza manifestó en los Encuentros Regionales de 1990 "que las autoridades bajen de los escritorios y vean la realidad por la que atraviesan todas las escuelas, donde solamente recae en la cooperadora y la comunidad la mantención de la educación de nuestros hijos. No obstante, los cooperadores seguiremos luchando como siempre."

operan como un fuerte obstáculo a las modificaciones que plantea la propuesta de CE. Mientras tanto, en los sectores pobres y empobrecidos de la sociedad las actividades que requiere la simple sobrevivencia ocupan cada vez más espacio en su vida cotidiana.

En este marco, el CE no atrajo a los padres en forma masiva. Un ejemplo de esto es que en una escuela que desarrollaba una experiencia de alto grado de avance, los padres con los cuales "se contaba" en cada grado -del orden de los 30 alumnos- no iban más allá de tres <sup>23</sup>. Por otra parte, la pertenencia a la cooperadora opera generalmente como una forma de acumulación de poder o prestigio en la escuela o en el barrio, que el CE puede contribuir a desdibujar. Pero esta limitada participación de los padres lleva a reflexionar en qué medida la nueva instancia es percibida como un adelanto con respecto al rol de la Cooperadora, si se valoran sus posibilidades en cuanto a democratización del sistema, o si se lo considera simplemente otro núcleo de poder cooptado parcialmente por la Dirección <sup>24</sup>.

Pese a esta limitación, debe destacarse que algunos entrevistados en los establecimientos hicieron notar que los CE habían empezado a comprender su capacidad de poder y de presión, al percibir que sus pedidos tenían mayor receptividad y obtenían mejores resultados que los que se realizaban a nivel individual o de Cooperadora.

Las Sociedades de Fomento barriales -a las que indudablemente alcanzó la desmovilización general-, del mismo modo que los CEF, parecen unirse al proceso del CE fundamentalmente a requerimiento de éste para proyectos puntuales, pero no en forma permanente. En algunos casos en que la actividad del CE dentro de la comunidad era importante, se señaló que la Sociedad de Fomento se había sentido competida y había aumentado su propia actividad para no desdibujarse frente al CE.

<sup>23</sup> La escuela tenía matrícula de ingreso bajo y carenciado. A juicio de su directora, "en una comunidad desvalorizada como es ésta, ese número es todo un éxito".

<sup>24</sup> Resultará ilustrativo el comentario que realizó de una madre que integraba un afirmado CE de una escuela primaria. La señora explicó que cuidaba mucho el establecimiento en la medida en que en las mejoras que se habían realizado en él implicaban muchos esfuerzos comunitarios, e ilustró su afirmación con una anécdota por la cual había evitado que un alumno escalara una pequeña pared para que la pintura no resultara manchada. Risueñamente, comentó que los chicos la acusaban de "creerse la dueña de la escuela". Del mismo modo, en otro CE de similar grado de avance, esta vez de un Jardín de Infantes, los padres contestaron afirmativamente a la pregunta de si los que no intervenían en él lo consideraban con cierto recelo un núcleo de poder.

En cuanto al caso particular de los CEE, de las entrevistas con los Presidentes de los distritos que se relevaron surge una actitud de no intervención, característica que fue confirmada tanto por las opiniones de otros involucrados como por la escasa asistencia a los Encuentros de CE a que se hizo referencia en Puntos anteriores. En este sentido, Salviolo afirmó que la razón para este desinterés fue la creencia por parte de los Consejos Escolares de que los CE tenían incidencia fundamentalmente en lo pedagógico.<sup>25</sup> De la entrevista con la Secretaria General de la Seccional Matanza de SUTERA, el principal gremio docente, surgió en principio la opinión de que el Decreto 4182 "legalizaba una situación que el gremio ya venía trabajando", en lo que se refiere a la necesidad de abrir la escuela a la comunidad. La preocupación principal era "desde dónde se construiría el CE, desde la Directora o desde el barrio". A su juicio, "el proyecto se había bajado muy abruptamente, y eso termina en desgaste y frustración para los docentes", cuando debió haber sido precedido por un trabajo político destinado a generar participación desde la comunidad. El gremio apoyó la propuesta, pero sin aceptarla como base fundamental de la política educativa. Un concepto interesante que expuso la Secretaria General fue el de "patria pedagógica": la comunidad afrontando el ajuste económico, la organización barrial debilitada por lo político, la escuela demandada por todos, y en consecuencia docentes cada vez más poderosos en su ámbito pero sobrecargados y empobrecidos.

**5.2.3.10. Capacidad de los CE para influir sobre las decisiones de la DGE.** Las posibilidades de los CE en este sentido estuvieron acotadas desde el principio, no tanto por sus propias características sino por las de la misma DGE, en relación a la desconexión que existía entre el nivel central y la base del sistema, la que derivaba no solamente

<sup>25</sup> En el caso de Matanza, y sin que esto intente ser una explicación, debe señalarse que el entrevistador debió soportar una larga espera para concretar la reunión con la Presidenta del Consejo Escolar, espera que compartió con un numeroso grupo de mujeres de condición humilde -algunas de las cuales manifestaron su intención de solicitar un puesto de portera- y con una delegación de maestras suplentes que no habían podido cobrar su sueldo y que reclamaban ruidosamente una solución. Todo esto acompañado por un incesante ir y venir de docentes que intentaban trámites diversos. El Consejo Escolar de Esteban Echeverría ofreció un escenario similar. En cuanto a Cañuelas, distrito urbano y semirural -"es gente mansa"- la Presidenta afirmó haber organizado un Encuentro de 400 personas con el Gabinete itinerante, por cuyos gastos aun era perseguida por el área de Auditoría de la DGE. Asimismo, explicó que para solucionar la imposibilidad de visitar las 42 escuelas rurales del distrito por falta de automotor, el Consejo Escolar había eludido algunas reglamentaciones de la DGE para comprar un modelo 1969.

en dificultades para implementar cambios, sino también en recibir, procesar y devolver las sugerencias de los establecimientos. Las conclusiones de los Encuentros Regionales de 1990 aportan algunas esclarecedoras referencias, como la mención al "desengaño con las autoridades provinciales, que no resuelven las inquietudes presentadas", o la "falta de devolución de las propuestas enviadas por los CE". Para superar esta dificultad, hubiera sido necesario una notable capacidad por parte de los CE, no solamente para hacerse oír, sino fundamentalmente para formular demandas y organizarse para conseguir las. En el inicio del proceso, los CE, que contaban en ese momento con un contexto relativamente favorable, debieron en principio, tratar de construirse una identidad que los diferenciara de la cooperadora; después, la desmovilización, la parálisis calderista y las expectativas ante la nueva gestión les dificultaron mayores avances.

Sin embargo, debe señalarse que la desconexión a que se ha hecho referencia más arriba y el carácter básicamente formal de la supervisión, tienen también su aspecto positivo: el CE tiene gran libertad de acción con respecto a la DGE, si consigue -esto no es fácil- el apoyo de la Dirección y la autogeneración de los recursos necesarios para sus planes. Esta relativa autonomía de los establecimientos, juntamente con el marco socioeconómico de la provincia, puede ser un principio de explicación a la tradición innovadora de la educación bonaerense, y a la existencia de proyectos institucionales sorprendentes.

**5.2.3.11. EVALUACION.** La evaluación del proyecto admite en principio dos niveles de análisis, según se lo examine como acción de gobierno o como experiencia micro.

En lo que se refiere al primer enfoque, debe recordarse que la propuesta no constituía un mero instrumento técnico sino que se enmarcaba en un conjunto de políticas que partían de un diagnóstico crítico del sistema educativo provincial, al que se percibía como inequitativo, centralizado y autoritario.

La conducción de la DGE era consciente de la inutilidad de intentar modificaciones exclusivamente sobre la base de medidas digitadas desde el nivel central. Asimismo, la posibilidad de provocar los cambios necesarios mediante inversiones masivas se veía fuertemente restringida por las políticas de ajuste. En este marco, el CE surgía como uno de los medios que permitiría ir alcanzando mayores niveles de equidad. También la asociación entre CE y democracia se

planteó como un punto central, con el objetivo explícito de cambiar la estructura autoritaria del gobierno escolar.

Por otra parte, la diversidad cultural y social de una provincia tan heterogénea como Buenos Aires reclamaba una activa decisión de descentralización.

De este modo, la propuesta de CE fue completando su sentido con el lanzamiento en 1988 del proyecto de "Regionalización, Descentralización y Nuclearización Educativa", que, paralelamente a la conformación de núcleos suponía la creación de canales de participación que organizaran las fuerzas comunitarias para que pudieran autogestionar sus propias respuestas a sus muy diversas problemáticas.

En la medida en que la propuesta de CE estuvo vinculada desde el principio con otras políticas de gobierno, debe esperarse también una cercana relación con el desarrollo y resultados de ese conjunto, por lo que es conveniente analizar la suerte que corrieron sus diversos componentes.

Las políticas de descentralización que lanzó la provincia sufrieron una trabajosa implementación sin avanzar mucho más allá de las etapas de relevamiento y diseño, y no pudieron menos que reflejar el debilitamiento que significó para el Gobernador las sucesivas derrotas políticas. El cañerismo -y, en rigor de verdad, la mayoría de las fuerzas políticas- tampoco consiguió elaborar respuestas originales ante las nuevas alianzas del gobierno nacional. Así, el proyecto de CE, concebido originalmente como parte de un conjunto más amplio, fue quedando aislado y sin claridad con respecto a su rol y al alcance de su influencia en la determinación de la política educativa del conjunto.

El llamado a la participación de la comunidad debió afrontar importantes obstáculos. Aunque el retorno a la democracia marcó una verdadera explosión de expectativas en relación a sus potencialidades<sup>26</sup>, el castigo de las hiperinflaciones, la frustración de múltiples demandas insatisfechas, el constante deterioro de sus condiciones de vida y la crisis de los partidos tradicionales pueden ser una explicación al posterior desinterés popular. Cuando la comunidad está desmovilizada en general, tampoco se interesará en demandar que se acepte su intervención en el área educativa en particular. Si a esto se agrega la falta o el fracaso de políticas provinciales dirigidas

<sup>26</sup> En palabras del ex presidente Alfonsín durante la campaña de 1983 "con la democracia, se come, se vive, se educa..."

a fomentar la participación más allá del establecimiento, está claro que la creación y funcionamiento del CE quedan subordinados a la disposición de la Dirección, a la que le caben entonces dos roles contradictorios: tiene la responsabilidad casi total de la animación, pero es a la vez el actor que, si el proceso se desarrolla, sufrirá la mayor pérdida de poder.

Las características de la DGE y en especial de sus circuitos de comunicación constituyeron vallas difíciles de superar. La propuesta de CE fluyó fundamentalmente a través de las vías encargadas de transmitir directivas, y en consecuencia la recepción fué fundamentalmente burocrática.

Por otra parte, el cambio de dirigentes que se derivó de los reacomodamientos que siguieron a la derrota del plebiscito reafirmó aun más la soledad en que se iba sumergiendo la Propuesta de CE. En páginas anteriores se mencionó la sutil diferencia de roles que le asignaban Parentella y Oliva. Además, Parentella encarnaba las ideas e ilusiones con que el cañerismo inició sus cuatro años de gobierno. Oliva, en cambio, asumió la Subsecretaría sin mucho que esperar: se acercaba el fin de la gestión, la renovación estaba en retirada frente al menemismo, arreciaban los conflictos gremiales y el ajuste, y la posibilidad de reelección se había evaporado. Poco tiempo y malas perspectivas para completar los proyectos retrasados.

Así, es comprensible que Oliva, desde el principio a cargo del Programa de CE, intentara consolidar al menos esa propuesta, que percibía como suya. A la vez, los CE, que ya empezaban a armar comisiones distritales, constituían un interesante conjunto de organizaciones de base distribuidas por todo el territorio provincial, y para cualquier político debía resultar muy atrayente la posibilidad de contar en el futuro con semejante estructura. La urgencia por constituir más CE se fue traduciendo en presiones hacia la base, de las que dieron cuenta varios entrevistados.

En el marco del previsible resentimiento que significó la permanencia de Oliva en la DGE después de la renuncia de Salviolo, la gestión saliente explicitó a través de la revista Unidos, órgano de la renovación: "la crisis ha diezclado la voluntad de protagonismo de la gente. De modo que los programas de participación que se enuncien deben tener en cuenta este contexto a riesgo de malgastar propuestas valiosas pero que pueden concluir en meros recuentos administrativos. Este es el caso de los Consejos de Escuela. Un programa atractivo que marcó una línea diferenciadora de la educación nacional pero que se

convierte en un programa administrativista que suma (por principio en estos casos nunca se resta) la cantidad existente sin atender a la calidad de lo que se ha conformado. Es claro que hoy la propuesta oscila entre la cooperadora rejuvenecida, la organización libre del pueblo y el centro comunitario. Esto lleva a plantearse la posibilidad de evaluar los cambios propuestos y la efectividad que ellos provocan en el sistema educativo. Y ello debe extenderse a todos los programas que se inicien. Porque está claro que con una conducción mezcla de administrativismo transformador y canibalismo propio de la época, se genera una ortodoxia participativa que lejos de fomentar la democratización del sistema deviene en una fase novedosa del autoritarismo. Este fenómeno se da incluso en la escasa producción teórica fruto del agrafismo imperante en la conducción del programa, que solo saca beneficios personales de las apariencias de los cambios".

Ante la consulta sobre estas expresiones, Oliva explicó que había aceptado la Subsecretaría para impedir el desmantelamiento del Programa, y aludió irónicamente a la contradicción entre ese ensañamiento y un artículo elogioso que había publicado meses antes la misma Parentella.

Más allá de la calificación de "canibalismo político" que seguramente cabe aplicar a esta polémica, de ella surge un dilema que seguramente es común a otras políticas públicas: ¿convenía extender la propuesta, aun a fuerza de estructuras huecas, o debía privilegiarse el contenido generando pacientemente las condiciones que permitirían fenómenos auténticos? Así, al margen de sus intereses personales, Oliva apuesta a profundizar el proceso de constitución de CE para construir una red lo suficientemente amplia como para impedir cualquier retroceso. Parentella pone el acento en un proyecto político de alcance mayor basado en la democracia con justicia social, reconoce que la lucha política en las condiciones actuales desarrolla impedimentos para proyectos participativos, y propone en consecuencia estudiar los mecanismos que permitan garantizar transformaciones que superen "la apariencia de los cambios".

Una reflexión importante es la que se refiere al "costo" de la participación, y en este sentido conviene asimilar el problema a una reflexión de Pires: jornadas cada vez más largas para la supervivencia, jornadas extras para la participación. En el caso de los CE, esto es aplicable a todos los sectores que los componen, con la posible

excepción de los alumnos, a cuyo tiempo sería difícil o discutible adjudicarle valor <sup>27</sup>.

Por otra parte, y como responsabilidad exclusiva de la DGE, el organismo, fuertemente interesado en el proyecto, no modificó sin embargo su sistema de recompensas. Un ejemplo de esto es el hecho, repetidamente mencionado en las entrevistas, de que las bases de los concursos para cubrir cargos superiores no preveían ninguna ventaja para los docentes que hubieran volcado esfuerzos en los procesos participativos. Del mismo modo, también fue responsabilidad de la DGE en la gestión de Oliva, la contradictoria suspensión de otro ámbito participativo como fueron las Jornadas de Reflexión, instauradas por Parentella, que consistían en el planteamiento de temas desde la DGE y posteriormente desde los docentes para su discusión conjunta en un día laborable con suspensión de clases. Debe señalarse que las Jornadas fueron reconocidas por dos de los establecimientos que se relevaron como el ámbito en el que generaron propuestas de apertura a la comunidad.

¿Cuáles fueron finalmente los resultados del proyecto? Como ya se ha dicho, las limitaciones propias del contexto redujeron en forma considerable el alcance de la propuesta transformadora de la educación bonaerense, de la cual el proyecto de CE era, ni más, ni menos, uno de los elementos. No obstante, debe destacarse que si bien la propuesta no alcanzó una contundente masividad, generó indudablemente una adhesión que lleva a preguntarse hasta dónde habría llegado su evolución de haber sido otras las circunstancias. Es sorprendente que tantas comunidades, abrumadas por realidades particulares, hayan tenido interés en involucrarse en proyectos que le reclamaban constantes esfuerzos y no ofrecían más retribución que el placer de lo solidario y el crecimiento personal.

Sin embargo, el propósito de la DGE de transformar un modelo pedagógico estructurado sobre la base de la transmisión verticalista de determinados contenidos en un sistema democrático y participativo requiere la búsqueda de consensos significativos, capacitación docente y directiva y mecanismos adecuados para la toma de decisiones y para la delegación de poder. Se trata de un proceso colectivo donde se

<sup>27</sup> En una de los establecimientos que se relevaron se recogió la sugerencia -aplicable a padres y miembros de la cooperadora- de que se establezca la obligatoriedad para los empleadores de permitir la asistencia a los CE sin que medién descuentos salariales, lo que significaría trasladarles el costo de la participación.

"aprende a participar participando", y en esto no pueden esperarse realizaciones espectaculares a partir de una comunidad acostumbrada a la coerción y a la defensa de intereses sectoriales. La dispareja evolución de los CE no descalifica la experiencia: aun los procesos más restringidos significaron un avance con respecto a la rigidez de la estructura escolar tradicional. Más aun, la existencia de una instancia donde los involucrados tienen la posibilidad de volcar sus inquietudes con respecto a la enseñanza, constituye en sí misma una crucial reforma educativa. Esta afirmación cobra mayor sentido si se tiene en cuenta que en muchas jurisdicciones, como la Capital Federal, el planteo de estas preocupaciones debe limitarse al docente o la Dirección del establecimiento, y su tratamiento, salvo excepciones, queda sujeto a su arbitrio <sup>28</sup>.

Hay un aspecto más que debe valorarse. La propuesta de CE parece haber incorporado definitivamente a la agenda pública el tema de la participación de la comunidad educativa. En palabras de Oliva en su discurso de apertura de las II Jornadas Provinciales de CE del 17 y 18 de mayo de 1991, "el camino que iniciamos los bonaerenses... ha comenzado a transitarlo la Provincia de Chubut, la Provincia de Santa Fe, la Provincia de Mendoza en sus primeros intentos <sup>29</sup> y en el orden internacional el Estado Municipal de San Pablo, Brasil ... y el 16 de abril de 1991 ingresó, con la firma de ocho diputados nacionales, representantes de la UCR, PJ, PSP y PDP, el tercer proyecto de Ley Nacional de Consejos de Escuela".

En suma, puede concluirse que, reducidas sus pretensiones de producir cambios sustantivos en la educación bonaerense, y limitados también los proyectos políticos de descentralización y protagonismo popular para el conjunto de la provincia, la propuesta de Consejos de Escuela no pudo y finalmente tampoco se propuso afectar las condiciones del contexto social, determinantes en gran medida de las características de la educación en Buenos Aires: pero, aun en forma aislada o parcial, logró generar experiencias que fortalecieron la identidad

<sup>28</sup> La Capital Federal intentó tímidamente introducir los Consejos de Convivencia, destinados a permitir "la participación de docentes, padres y alumnos en la elaboración y cumplimiento de reglamentos de convivencia para cada escuela" (Filmus, 1991), que en principio abarcarían lo disciplinario. La reciente renuncia de Filmus, Subsecretario de Educación de la Comuna e impulsor de estos Consejos, debe haber debilitado el proyecto.

<sup>29</sup> Con posterioridad a las Jornadas, se agregó la sanción de la Ley de Consejos de Escuela de la provincia del Chaco.

y capacidad de la comunidad educativa para la reflexión y la gestión sobre sus propios asuntos y la resolución de algunos de sus problemas.

La adquisición de capacidades grupales y los aprendizajes significativos que obtuvieron aquellos que participaron en el proyecto desde sus diversos roles no constituye un resultado menor. En el nuevo escenario argentino, el desarrollo de aptitudes grupales para enfrentar un mundo cada vez más complejo y, para algunos sectores, cada vez más salvaje, es una obligación y una necesidad vital. La constitución y desarrollo de nuevos actores sociales adquiere especial relevancia en una situación en donde las organizaciones sociales de base están debilitadas frente a un Estado prisionero de grandes organizaciones corporativas.

Por último, si se recuerda la decisiva importancia de la existencia de una actitud favorable hacia la participación y las dificultades para determinar y provocar los factores que podrían generarla, debe acordarse que convivir desde la infancia con una posibilidad de involucración personal, parental y comunitaria puede constituir un modelo educativo cuyos efectos transformadores se extiendan en el futuro a la sociedad entera. Si, como se ha visto hasta ahora, las comunidades bonaerenses educadas en el autoritarismo han sido capaces de sacrificar su tiempo y sus esfuerzos en inciertas propuestas participativas, cuánto más y mejor construcción las que hayan sido educadas en ese imprescindible ejercicio.

## 6. CONCLUSIONES

Tal como se adelantó en el Punto 3. Consideraciones Teóricas, las conclusiones sobre las políticas de descentralización y participación que impulsó la DGE se enfocarán a partir de análisis de la validez del diagnóstico en que se basaron y de la congruencia que existía entre el proyecto y la estructura burocrática existente.

En el Punto 5.2.1.3. se transcribió la opinión del ex Director de Planeamiento de la DGE durante la gobernación de Antonio Cafiero acerca de la excesiva concentración de decisiones en el nivel central, así como del aislamiento de las unidades escolares, su funcionamiento como meras reproductoras de pautas diseñadas verticalmente, y del consecuente modelo de comunicación unilateral. Coincidentemente, a lo largo de la investigación que fue la base de este trabajo fue detectándose un alto grado de consenso organizacional para calificar a la DGE como una estructura excesivamente centralizada, en relación con el exceso de poder y de funciones que supuestamente poseían las primeras líneas de la estructura político administrativa. A esta característica se agregaba la centralización territorial, en la medida en que los niveles de decisión se agrupaban en la capital de la provincia.

Sin embargo, esto se contraponía con las visibles dificultades de la DGE para implementar cambios, lo cual llevaba a pensar que la centralización se refería en realidad a los aspectos formales, mientras que en los aspectos sustantivos los niveles medios y la base del sistema se manejaban con relativa autonomía.

Esta hipótesis se justifica por diversos factores. En primer lugar, al analizar los mecanismos de supervisión a nivel de establecimiento educativo, surgía claramente la independencia que ejercía el docente a cargo de aula en los aspectos pedagógicos. La figura de la Dirección aparecía absorbida por la resolución de los numerosos problemas operativos y administrativos que se derivaban del ejercicio de las funciones de asistencia social y de la administración de personal. En cuanto a la Supervisión, constituía apenas una presencia fugaz.

Esta autonomía virtual no llegaba a traducirse en la anarquización del trabajo cotidiano por la relativa homogeneización que resultaba de la formación docente, de la que derivaban prácticas y valores de cierta uniformidad.

Por otra parte, en la profundización de los aspectos relacionados con la comunicación surgía también, paradójicamente, la imposibilidad del docente de transmitir hacia arriba de la pirámide el fruto de sus experiencias en el interior del aula, y las dificultades para cambiar los contenidos educativos a partir de ellas.

Paralelamente, las entrevistas con la Supervisión y con los directivos más altos de la organización, daban cuenta de una creciente sensación de impotencia ante los obstáculos para implementar los cambios que se decidían en ese nivel <sup>30</sup>.

Un ejemplo de la coexistencia de estas realidades contradictorias es la diferencia entre dos estereotipos con los que se tropezaba muy a menudo dentro de la DGE, que provenían respectivamente de los docentes a cargo de aula y de los niveles superiores. El primero hacía referencia a la "soledad" del docente; el segundo, esgrimido en general por los que realizaban su labor fuera del aula, se sintetizaba en la acusación de que ante los intentos de cambio, la postura del educador era "yo cierro la puerta y en mi clase hago lo que quiero". A todas esas visiones se agregaba el discurso generalizado acerca de la urgencia que el gobierno y las autoridades educativas adjudicaban a la descentralización.

En este marco surgían algunas cuestiones inevitables. La primera de ellas era para qué quería alguien, individuo o grupo, transmitir su poder a otros, y qué beneficio suponía obtener a cambio de esa pérdida. La segunda, con relación específicamente a la DGE, se interrogaba acerca de cuál era el poder que se quería descentralizar, si el de enseñar se hallaba ya definitivamente atomizado.

---

<sup>30</sup> Una patética afirmación de la ex Subsecretaria de Educación, la Lic. Irma Parentella, servirá para esclarecer esa impotencia. Ante la consulta de un periodista acerca de los logros obtenidos, la Subsecretaria contesta: "No sé si se puede hablar de logros, en un año y medio de gestión de la Subsecretaría, porque es difícil tener idea de lo que realmente se recibe en la escuela. Trabajamos mucho, pero... ¿cómo llega eso a las escuelas de la Provincia? Quizás muy mediatizado".

La conjunción de estas dos preguntas remite a la descripción de Paterson del proceso decisorio, que en su concepción no se limita solamente a la selección entre alternativas. En ninguna de las etapas de esa secuencia el poder se hallaba centralizado: ni en la recopilación de información ni en su procesamiento, ya que la frondosa producción de datos se encontraba dispersa en todas las áreas; ni en la toma de decisión ni en el otorgamiento de autorización, porque la feudalización derivaba en un sistema de autoridad poliárquico en el que el poder de veto se hallaba fragmentado; ni en la implementación, ya que los niveles supuestamente decisorios del sistema educativo no ejercían prácticamente ningún poder sobre la base del sistema, si se entiende como tal la capacidad de cambiar las actividades sustantivas. En cambio, se encontraban abrumados por responsabilidades fundamentalmente operativas, de modo que la única centralización que podría asumirse es la de las "minucias", a que se refiere Oszlak. Así, cualquier descentralización sería beneficiosa: si se limitara a lo administrativo los liberaría de papeles, y si superara ese nivel no podría despojarlos de un poder que no tenían capacidad de ejercer. Por si acaso, el proceso que se había iniciado con la instauración de los CEE había resguardado para la DGE todo lo que no afectara "la parte técnica" de la enseñanza, y las desconcentraciones distritales, vaciadas de recursos tal como surge de la descripción de Vega, habían sido puestas a salvo de cualquier remota posibilidad de producir.

¿En qué medida la descentralización constituía la solución más aun, la solución posible- a los problemas de un organismo en el que, amparados en una sedicente especialización, cada nivel y rama podía manejar la respectiva área como un feudo, y que además se hallaba compartida políticamente al menos entre la Democracia Cristiana, las diversas líneas del peronismo, y los representantes gremiales?<sup>31</sup> Estas fragmentaciones son solamente las que se detectaron durante la investigación y en consecuencia no pretenden agotar la totalidad. Asimismo,

<sup>31</sup> Ya se mencionó en páginas anteriores la frase de un Director de un área de mucha relevancia, que al explicar lo que consideraba su rol en ese cargo afirmó "yo estoy aquí para defender al docente".

de acuerdo con los comentarios que se recogieron entre varios funcionarios de carrera que coincidieron en afirmar que el estilo de la anterior gestión radical era aun más desarticulado, la tendencia a la feudalización no podría atribuirse exclusivamente a ese momento político.

Así, la descentralización del proceso decisorio se potenciaba tanto por el tipo de configuración estructural, la "burocracia profesional" que introducía un fuerte sesgo de atomización del poder, como por el inexistente sistema de información que repetía las características de feudalización que se han descrito hasta ahora. A las dificultades de comunicación intraorganizacional se añadían las diversas mediaciones que debía atravesar la que provenía de y se dirigía a la sociedad. Tournaine no caracterizaría a la DGE como "un sistema de transmisión y ejecución", ni afirmarían que en ella las decisiones fundamentales no son tomadas en su interior: cuanto más importante es el rol infraestructural (Oszlak, 1984) de la burocracia, es decir, el conocimiento especializado necesario para el cumplimiento de los objetivos, mayor es su poder para influir o determinar las decisiones.

En este marco, la descentralización sólo podría cobrar sentido si la revisión de las decisiones que debían quedar a cargo del nivel central apuntaba a la fortificación de su capacidad para definir lineamientos a seguir y para implementar políticas, de modo que al liberarlo de las cuestiones de poca relevancia pudiera dedicar su atención a las actividades sustantivas. Connerley (1987), al referirse a los logros obtenidos a través de esfuerzos descentralizadores, hace un señalamiento coincidente: "De las reformas administrativas exitosas surge una importante lección, y es que no necesariamente la descentralización es el resultado. Demasiado frecuentemente, los sistemas administrativos resultantes, aunque más fuertes administrativamente y mejores productores de servicios, son jerarquías manejadas ajustadamente con poca discrecionalidad en la toma de decisiones en los niveles más bajos. Para ser resultados logrados mediante un esfuerzo descentralizador, son sorprendentes, pero no lo son tanto cuando se comprende que el ideal de jerarquías firmemente controladas es el núcleo de la teoría administrativa".

"establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones".

Por otra parte, en el marco de las restricciones de todo tipo que la situación del país imponía desde la crisis de la deuda en 1982, y aun cuando supiera cómo hacerlo, hubiera sido inútil el esfuerzo de preparar "un pert que especifique cuáles son los servicios, medios materiales y personales y recursos financieros que requieren cada una de esas transferencias (de competencias y funciones)", en la medida en que no había recursos que repartir.

Asimismo, si la DGE hubiera tenido capacidad para "modernizar los procedimientos de elaboración de las decisiones y de gestión administrativa", ya hubiera emprendido tiempo atrás la descentralización en alguno de sus gradaciones, sin que el proceso se planteara como un hecho político fundacional sino simplemente como uno de los muchos mecanismos cotidianos de actualización organizacional que utiliza cualquier correcta gerencia. En el contexto descrito, no pudo menos que llevarse a cabo "en orden disperso y siguiendo impulsos políticos o administrativos heterogéneos", con lo que puede esperarse que sus objetivos quedarán "anulados por los efectos perversos..."

De este modo, resulta difícil comprender las afirmaciones de Borja de que las falencias de estos procesos se deben a "la falta o la deformación de la descentralización, pero no a ésta", y que el problema sería la "debilidad competencial y financiera de la descentralización, la reproducción de mecanismos burocráticos y clientelares, y la falta de innovación en cuanto a creación de instrumentos eficaces de participación ciudadana...". Esta recurrencia a un modelo ideal merece ser asimilada a la observación que realiza Gargani (1983) sobre el tiempo y el espacio en relación al Tiempo y el Espacio de la física newtoniana: la descentralización parece identificarse con una representación desmesurada "que subsiste de manera absoluta, por encima e independientemente de los eventos singulares, específicos y concretos". Al Tiempo, al Espacio y a la Descentralización, se les atribuye tener el poder de "determinar los fenómenos... sin ser... a su vez modificados por ellos". Por otra parte, la apelación de Borja a la innovación en materia de mecanismos participativos implica olvidar los muchos otros

factores que inciden en estos fenómenos y que superan lo meramente instrumental.

Es conveniente traer a cuenta la afirmación de Arocena, en el sentido de que la existencia de actores locales es condición del éxito de los procesos descentralizadores. Si bien esto es cierto, debe reconocerse a la vez que aun existiendo ese potencial de iniciativas, y aun cuando éstas fueran tales que pudieran contribuir a la reforma educativa, debería existir como contrapartida capacidad por parte del organismo no solamente para reconocerlas, recibirlas y procesarlas, sino para seleccionar y especialmente difundir las que revistieran utilidad para toda la jurisdicción bonaerense. Este es un aspecto de lo que Estesso denomina "la capacidad para obtener y procesar información y para interpretar, política y administrativamente, las señales que le envía la sociedad", y que incluye en su definición de la capacidad de gestión. Lamentablemente, y tal como se mencionó en páginas anteriores, una de las quejas más frecuentes de los CE, instancia que en el proyecto bonaerense debía recoger dicho potencial, fue la falta de receptividad de la DGE a sus propuestas.

En resumen, dada la simplificación del diagnóstico del que partían las políticas que se adoptaron y la escasa congruencia entre éstas y la estructura burocrática preexistente, la descentralización de la DGE asumió posiblemente la única forma -quizás la peor- que podía esperarse dadas las características del organismo. La recomendación de Borja de más descentralización es en este caso irrelevante, ya que la concreción del proceso exigía del organismo fundamentalmente de aquellas capacidades de cuya ausencia más adolece. Así, en los CEE, como se deduce de la descripción de Vega, se potenciaron las carencias de gestión del nivel central. Desde un discurso que proponía la descentralización para respetar las diferencias locales, no solamente se asimió la división territorial a la electoral sino que la normativa igualó todos los distritos: a un área superpoblada como Matanza se le adjudicó el mismo número de consejeros y tipo de funciones que a los distritos rurales de escasos habitantes y problemáticas menos abrumadoras. Los CE, instaurados para recoger la iniciativa local y para neutralizar el poderío docente en el gobierno escolar, fueron en el mejor de los casos,

ignorados por el nivel central, y en el peor, instados a constituirse en forma veladamente autoritaria. Los CEE dependen presupuestariamente de la DGE; los CE no contaron con asignación de recursos alguna. Según el estudio de Vega, la supuesta innovación que según Estero podrían generar las administraciones más pequeñas, no parece haber existido. Tampoco los indicios que permitan corroborar su optimista afirmación de que el proceso descentralizador potencia la capacidad de gestión local. En lugar de un "sistema" distrital, no hay mucho más que una acumulación de instancias sin contenido. El poder de enseñar continúa fuera del control de la DGE, los intereses corporativos inalterados, el gobierno de la enseñanza autoritario y el sector educativo un poco más desacreditado.

En el futuro, la situación en cada distrito irá variando no solamente por sus características socioeconómicas sino por las de los diversos grupos de consejeros escolares que se vayan conformando en cada elección. En soledad, lejos del control del organismo central, algunos docentes o comunidades seguirán iniciando y quizás llevando a cabo experiencias valiosas. ¿Cómo hará la DGE para detectar esa variedad de circunstancias, para actuar sobre ellas, para igualar, para promover y difundir la innovación? En este marco de disgregación, la agonía de la escuela será seguramente muy lenta.

Por último, y si bien se ha vinculado repetidamente la descentralización con el concepto de poder, no puede menos que recordarse el pensamiento de Foucault (1979) sobre nuestra ignorancia acerca de en qué consiste. Según él "la teoría del Estado, el análisis tradicional de los aparatos de Estado no agotan sin duda el campo del ejercicio y del funcionamiento del poder. La gran incógnita actualmente es: ¿quién ejerce el poder? y ¿dónde lo ejerce?... Se sabe bien que no son los gobernantes los que detentan el poder. Pero la noción de "clase dirigente" no es ni muy clara ni está muy elaborada... Del mismo modo, sería necesario saber bien hasta dónde se ejerce el poder, por qué conexiones y hasta qué instancias, ínfimas con frecuencia, de jerarquía, de control, de vigilancia, de prohibiciones, de sujeciones...".

## 7. BIBLIOGRAFIA

Ackoff, R. "Planificación de la empresa en el futuro". México, 1986.

Arango, A. "Cómo salvar la "vieja vaca sagrada"". Buenos Aires, Mayo de 1993. Documento presentado a la II Conferencia Internacional sobre EL REDISEÑO DEL PERFIL DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO SOCIOECONOMICO Y EL CAMBIO. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, México, 27 al 30 de julio de 1993.

Arango A. y Kleiman C. "Participación ciudadana en la gestión pública. Los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires de la República Argentina". Buenos Aires, mimeo, 1992.

Arango, A. y Kleiman, C. "Financiamiento de la Educación Bonaerense". Informe Final. CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, Agosto de 1990.

Arango, A.; Kleiman, C.; Spektor, S. y Narodosky, P. "Financiamiento de la Educación Bonaerense". Tercer Informe Parcial. CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, Abril de 1990.

Arocena, J. "Descentralización e iniciativa. Una discusión necesaria". Cuadernos del CLAEH. Nro. 51. Montevideo, diciembre de 1989.

Barrios, Sonia. "Realidades y mitos de la descentralización subcentral mental". Cuadernos del CENDES Nro. 1. Caracas, 1981.

Bercou, P. "Descripción de algunos componentes del comportamiento organizacional del grupo técnico docente del Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Río Negro". Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires, Mimeo, 1987.

Borja, J. "Estado y ciudad. Descentralización política y participación". PPU. Barcelona, 1988.

Bosco Bernal, J. "La nuclearización y la regionalización dentro de las nuevas tendencias de la administración y planificación de la educación de los sistemas educativos en América Latina". ICASE, Universidad de Panamá. OEA. Panamá, 1981.

Castelao G., Brunati E. y García J. "Una propuesta desde el peronismo para la transformación del sistema educativo bonaerense". La Plata, Mimeo, 1989.

Cigliuti, S. "Participación y Consejos de Escuela". Revista EDUCACION Y CULTURA, Nº 2-3. La Plata, 1988.

Clarín (Buenos Aires)

- 1991a. "Le pegó a un profesor porque no dejó ir al baño a su hija". 1-11-91.
- 1991b. "Duhalde condenó la gestión anterior". 21-12-91.
- 1991c. "¿Extinción de los docentes?". Editorial. 22-12-91.
- 1992a. "Podemos cerrar las escuelas". 5-1-92.
- 1992b. "La escuela mala". 6-1-92.
- 1992c. "Recorte en Buenos Aires". 13-1-92.
- 1992d. "Los radicales afirman que se busca el conflicto". 21-2-92.
- 1992e. "Duhalde promete mano dura si vuelven los paros docentes". 25-2-92.
- 1992f. "Reunión con directores". 26-2-92.
- 1992g. "Vivir en Buenos Aires". 28-2-92.
- 1992h. "Hay 180.000 alumnos sin clases por falta de maestros". 14-3-92.
- 1992i. "La violencia de guardapolvo blanco". 15-3-92.
- 1992j. "Nombran nueva Directora de Escuelas". 30-4-92.
- 1992k. "Asume hoy Giannettasio". 4-5-92.
- 1992L. "Estudiantes y padres, los grandes protagonistas". 4-7-92.

**Comisión de Proyecto de Reforma de la Ley de CEE.** "Sistema educativo bonaerense. Sectores involucrados. Su interacción". La Plata. Mimeo. 1990.

**Connerley, Edwin.** "Alternative approaches to the analysis of decentralization". Seminario Interamericano de Administración Pública para el Desarrollo Integral. Buenos Aires, 1987.

**Congreso Pedagógico.** "Informe Final de la Asamblea Nacional. Ministerio de Educación y Justicia de la Nación. Buenos Aires, 1983.

**Crozier, M.** "La Sociedad bloqueada". Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1972.

**Dirección General de Escuelas, Dirección de Adultos y Formación Profesional.** Circular Técnica Nº 16. Anexo I. La Plata, 2-9-86.

**Dirección General de Escuelas, Dirección de Educación Primaria.** "Una historia real". La Plata, 1989.

**Dirección General de Escuelas y Cultura.** "Percepción Periodística del Programa Consejos de Escuela". Informe 1988-89. La Plata, 1989.

**\* Clarín (Buenos Aires)**

- "Critican fomento del cogobierno escolar". 10-8-88.
- "La UCR genera la participación, no la decreta". 10-8-88.
- "Continúa la polémica por los Consejos de Escuela". 14-8-88.
- "Se opone el sector privado a los Consejos de Escuela". 23-8-88.
- "El primer Consejo de Escuela". 18-1-89.

**\*La Prensa (Buenos Aires)**

Lupa, D. "Nuevas manipulaciones políticas. Educación, marginabilidad y calfonfierismo". 15-6-88.

"Crean los consejos de escuela en todo el ámbito bonaerense". 25-7-88.

"Críticas a la creación de los Consejos de Escuela". 1-8-88.

**\*La Nación (Buenos Aires)**

Gómez, G. "Consejos de Escuelas". 29-6-88.

**\*La Capital (Mar del Plata)**

"Apoyo democristiano a los Consejos de Escuela". 9-8-88.

"El tema más polémico es el Consejo de Escuela". 31-10-88.

**\*El Día (La Plata)**

"Se ahonda la polémica por los Consejos de Escuela". 11-8-88.

"Continúa la polémica por los Consejos de Escuela". 17-8-88.

"Taller de trabajo sobre Consejos de Escuela". 15-11-88.

**\*La Palabra (Berazategui)**

"Consejos de Escuelas". 2-9-88.

**\*Revista SOMOS (Buenos Aires)**

"Experimento escolar que puede traer cola". 3-8-88.

**Dirección General de Escuelas y Cultura.** "Encuentros Regionales de Consejos de Escuela". La Plata, 1990.

**Dirección General de Escuelas y Cultura.** "Jornadas de Capacitación para representantes de Comisiones Distritales y Regionales de Consejos de Escuela". Mar del Plata, 17-18 de Mayo de 1991.

**Dirección General de Escuelas y Cultura.** "II Jornadas Provinciales de Consejos de Escuela. Conclusiones". La Plata, 1991.

**Dirección General de Escuelas y Cultura.** "Archivo Periódico". 2-1-90 al 26-10-91. La Plata, 1991.

**Dirección General de Escuelas y Cultura.** "Solo no puede... hagámoslo juntos". Folleto. La Plata, sin fecha.

**Dirección General de Escuelas y Cultura.** "No se quede afuera... Entre". Folleto. La Plata, sin fecha.

**Dirección General de Escuelas y Cultura.** "No se quede sin participar... Ahora podemos hacerlo". Folleto. La Plata, sin fecha.

**Domínguez, R.** "De la hiperinflación al menemismo. Apuntes críticos sobre la reforma del Estado en Argentina. SEMINARIO INTERNACIONAL PEDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA. Méjico. Noviembre 1989.

**El Cronista (Buenos Aires).**

- 1992a. "Dúhalde y Mary Sánchez polemizan por los "ñoquis" bonaerenses". 21-2-92.
- 1992b. "La renuncia de Fariás". 28-2-92.
- 1992c. "400 millones para el conurbano". 28-2-92.
- 1992d. "Justificó Menem la ayuda". 28-2-92.
- 1992e. "La Directora soy yo y no hay cogobierno". 3-3-92.
- 1992f. "Denuncian a Salonia por censurar un informe". 9-4-92.
- 1992g. "Cogestión en las escuelas". 3-7-92.

**Esteso, R.** "Crisis y administración pública. Potencialidades y limitaciones de la descentralización estatal. El caso argentino". Documento presentado al VIII Congreso Nacional de Administración Pública. Córdoba, octubre de 1988. ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD. Año 41, Nº 3. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba. Julio de 1989.

**Filmus, D.** "La insoponible levedad de los comunicadores". PAGINA 12. 6-11-91.

**Filmus, D.** "El mito de la Argentina educada". CLARIN. 9-3-92.

**Flisfisch, A., Franco R. y Palma E.** "Planificación con participación: dimensiones, viabilidad y problemas". Boletín de Planificación IEPES, Nº 14, 1982.

**Foucault, M.** "Microfísica del poder". Las Ediciones de La Piqueta. Madrid. 1979.

**Freire, P.** "La educación como práctica de libertad". Buenos Aires, 1974.

**Gargani, A.** "Crisis de la razón. Nuevos modelos en la relación saber y actividad humana". Siglo XXI. Méjico, 1983.

**Groisman, E.** "Discutiendo el problema de la participación". Seminario sobre ADMINISTRACION DEL ESTADO DE DERECHO Y DERECHO SOCIAL A LA INFORMACION. Fundación Friedrich Neumann. Quito, 1988.

**Groisman, E.** "Criterios y estrategias para la reforma administrativa". EL BIMESTRE, Nro. 41. Buenos Aires, Diciembre 1988.

**Kleiman, C.; Spektor, S.; Narodosky, P.; Aglamisis, J.** "Financiamiento de la Educación Bonaerense". Primer Informe Parcial. CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. Diciembre 1989.

- Kleiman, C.; Spektor, S.; Narodosky, P.** "Financiamiento de la Educación Bonaerense", Segundo Informe Parcial, CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, Febrero 1990.
- Lafourcade, P.** "Calidad de la Educación", Estudios y Documentos, 2, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires, 1988.
- Lagorio, C.** "Justicia Social y Educación", EDUCACION Y CULTURA, AÑO 2 NO 2-3, Julio-Diciembre de 1988. Dirección de Información y Tecnología Educativa de la Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1989.
- Landi, O.** "El discurso sobre lo posible (la democracia y el realismo político)", CEDES, Buenos Aires, 1985.
- Latapi, P.** "Algunas reflexiones sobre la participación", INVESTIGACION PARTICIPATIVA, Cuadernos del CREFAI NO 18, México, 1986.
- Lefort, C.** "Qué es la burocracia", TEORIA DE LA BUROCRACIA ESTATAL, Osziak O., comp., Editorial Paidós, Buenos Aires, 1984.
- Maidana, R.** "Dimensiones político culturales de la organización y administración de la educación", GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE LA EDUCACION, Cuadernos del Congreso Pedagógico, NO 9, FEDEBA, 1988.
- Marafioti, R.** "Regionalización, descentralización y nuclearización del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires", Documento presentado al VIII Congreso Nacional de Administración Pública, Córdoba, octubre de 1988. ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD, Año III, NO 3, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Julio de 1989.
- Ministerio de Educación y Justicia.** "La descentralización en el marco del Sistema Federal de Educación", Buenos Aires, Mimeo, Septiembre de 1990.
- Mintzberg, H.** "Diseño de organizaciones eficientes", El Ateneo, Buenos Aires, 1991.
- Mora J. y Bustos F.** "El perfil de la administración y de la supervisión de la educación a nivel local", REVISTA DEL CONVENIO ANDRES BELLO, Año VIII, NO 23, Diciembre 1984.
- Mosto, C.** "La provincia de Buenos Aires", EL CRONISTA, 27-4-92.
- Munín, H.** "El espacio del Consejo Escolar en el sistema educativo bonaerense (1875/1991)", Informe Final de Beca de Perfeccionamiento CONICET (1989/1991), Ampliación del Informe 1992, Buenos Aires, mimeo, 1993.
- Muzi, C.** "Pasar más tiempo en el colegio", CLARIN, 9-3-92.

Oficina Central de Estadística e Informática. "Sistema de información del Ministerio de Educación". Caracas, 1978.

Ortiz, I. "Acción colectiva, conciencia, identidad. Estudio de los efectos de la educación popular". García Huidobro y otros. EDUCACION POPULAR EN CHILE, CIDE. Santiago, 1989.

Oszlak, O. "Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Estudios CEDES. Buenos Aires, 1984 (a).

Oszlak, O. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". TEORIA DE LA BUROCRACIA ESTATAL. Oscar Oszlak, comp. Buenos Aires, 1984 (b).

Page, J. "Perón - Segunda Parte (1952-74)". Buenos Aires, 1984.

Página 12 (Buenos Aires)

1991a. "Un rosarino de vuelta a clase". 24-10-91.

1991b. "El aguante de María Cristina". 27-10-91.

1991c. "El golpe de gracia". 27-10-91.

1991d. "No hacer del docente el chivo emisario". 3-11-91.

Parentella I. "Educación y participación". PIRES UNIDOS Y LA ESCUELA. Colección Cuadernos Nº 2. Buenos Aires, 1990.

Parentella I. y Marafioti R. "La educación en la provincia de Buenos Aires: el agrimensor que no mide límites". UNIDOS Nº 22. Buenos Aires, 1990.

Paviglianiti, N. "Diagnóstico de la Administración Central", Ministerio de Educación y Justicia. Buenos Aires, 1988.

Pilone, J. "Esbozo conceptual metodológico para la propuesta de un programa de información socioeducativa". Seminario Nacional de Planeamiento de la Educación. Buenos Aires, 1990.

Pires, R. "La satisfacción de las necesidades locales y los ámbitos territoriales del Estado". ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD, Año 11, Nº 3. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Julio de 1989.

Pla, M. A. "Fundamentos Filosófico-Antropológicos de la Política Educativa". EDUCACION Y CULTURA, Año 9, Nº 2 y 3. Julio/Diciembre de 1988. Dirección de Información y Tecnología Educativa de la Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 1989.

Puiggrós, A. "Tanto va el cántaro". PAGINA 12, 5-11-91.

- Puiggrós, A.** "El futuro de la vieja vaca sagrada". *QUINTO PODER*. Año 1. Nro. 2; p. 43/44. Buenos Aires, agosto de 1992.
- Remoli C. y Giménez M.** "Solución a pritos". *PAGINA 12*. 5-11-91.
- Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma A.** "Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado". Unicef. Buenos Aires, 1990.
- Salazar Bondy, A.** "La educación del hombre nuevo". Editorial Paidós. Buenos Aires, 1976.
- Scott, W. y Mitchell, T.** "Sociología de la Organización". Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1981.
- Senén González, Silvia N.** "Reflexiones sobre las posibilidades y perspectivas de la regionalización educativa en América Latina". Consejo Federal de Inversiones y Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Documento elaborado para la Reunión Técnica sobre LA EDUCACION EN AMERICA DURANTE LOS PROXIMOS VEINTICINCO AÑOS. LOS GRANDES DESAFIOS: LAS RESPUESTAS FUNDAMENTALES. Washington, D.C. 31 de marzo al 4 de abril de 1986.
- Sirvent, M.T.** "Estilos participativos: Sueños o realidades" *RAE-AGCE*. Año III, NO 5, 1984.
- Sirvent, M. T.** "Estrategias participativas en educación de adultos. Sus alcances y limitaciones". *LA EDUCACION. REVISTA INTERAMERICANA DE DESARROLLO EDUCATIVO*. NO 97. Año XXIX. Primer Cuatrimestre 1985. OEA.
- Sirvent, M. T.** "Investigación participativa aplicada a la renovación curricular". *INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACION: CUADERNOS DE INVESTIGACION* NO 7. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 1990.
- SUTEBA.** "Hacia la desburocratización educativa". La Plata, mimeo, 1989.
- Tedesco, Juan C.** "Bases para la definición de estrategias de cambio educativo". *GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE LA EDUCACION*, Cuadernos del Congreso Pedagógico NO 9. EUDEBA, 1988.
- Tedesco, Juan C.** "Educación, la prioridad nacional". *EL CRONISTA COMERCIAL*. Buenos Aires, 2-4-92
- Tenti, E.** "Escuela y equidad: Criterios de políticas". *MUCHO, POCO O NADA. CRISIS Y ALTERNATIVAS DE POLITICA SOCIAL EN LOS 90*. Unicef-Ciepp. Buenos Aires, 1990.
- Tiramonti, M.G.** "Hacia donde va la burocracia educativa". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 1985.

Vales, A. "Sistema de información educativa para Neuquén", Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1988.

Vega, P. "Diagnóstico institucional de dos distritos bonaerenses". Resumen del Informe Final. Conclusiones y Recomendaciones. CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, Buenos Aires, 1992.

Zukernik, E. "Sigue la polémica por el ciclo básico". CLARIN, 14/1/92.

## 8. ANEXOS

### FUENTES

**CUADRO 1.** Velázquez, M. En Senón González, S. "Reflexiones sobre las posibilidades y perspectivas de la regionalización educativa en América Latina". Consejo Federal de Inversiones y Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Documento elaborado para la REUNION TECNICA SOBRE LA EDUCACION EN AMERICA DURANTE LOS PROXIMOS VEINTICINCO AÑOS. LOS GRANDES DESAFIOS. LAS PREGUNTAS FUNDAMENTALES. Washington, 31 de marzo al 4 de abril de 1986.

**CUADROS 2 al 15.** "Financiamiento de la Educación Bonaerense". Consejo Federal de Inversiones.

Kleiman, C., Spector S., Narodosky, P. y Aglamisis J. Primer Informe Parcial. Buenos Aires, Diciembre 1989.

Kleiman C., Spector S., y Narodosky, P. Segundo Informe Parcial. Buenos Aires, Febrero 1989.

Arango, A., Kleiman, C., Spector S. y Narodosky, P. Tercer Informe Parcial. Buenos Aires, Abril de 1990.

Arango, A. y Kleiman, C. Informe Final. Buenos Aires, Agosto de 1990.

**CUADROS 16 Y 17.** Arango, A. y Kleiman, C. "Participación ciudadana en la gestión pública: Los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires de la República Argentina". Informe Final. Buenos Aires, Agosto de 1990.

**CUADRO 18.** Arango, A. "Cómo salvar la "vieja vaca sagrada"". Buenos Aires, mayo de 1993. Documento presentado a la II Conferencia Internacional sobre "El rediseño del perfil del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio". Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, México, del 27 al 30 de julio de 1993.

**CUADRO 1**  
**POLITICAS CENTRALIZADORAS EN EDUCACION**

TIPO DE DECISION	CARACTERISTICAS/ INSTRUMENTOS/ACCIONES	EFECTOS
<p><b>CONDUCCION Y ADMINISTRACION</b></p> <p>Estructuras Normativas</p> <p>Criterios generales o de carácter burocrático</p> <p>Alcances y áreas de influencia</p>	<p>Concentración de la casi totalidad de los temas en los niveles superiores.</p> <p>Proceso decisional sin consulta a los involucrados, criterios globales de difícil adaptación. Lentitud y gran demora en la adopción de decisiones.</p> <p>Concentración de esfuerzos y recursos en las ciudades asiento del Poder Central Nacional y Provincial.</p>	<p>Convierte a los niveles intermedios en simples transmisores burocráticos.</p> <p>Verticalismo, y no participacionismo. Aplicación fuera de tiempo; situaciones artificiales; escasa relación con la realidad.</p> <p>Acentuación de déficit en áreas marginales, sobre todo rurales.</p>
<p><b>PLANIFICACION</b></p> <p>Enfoque global</p> <p>Metodología</p> <p>Relación con otros sectores</p>	<p>Concepción y elaboración lineal, de arriba hacia abajo.</p> <p>Descripción del ámbito nacional sin referencia a las particularidades espaciales y socioeconómicas de la población.</p> <p>Desarrollo de técnicas para proyecciones globales y elaboración de modelos con diversos niveles de sofisticación.</p> <p>Información deficiente.</p> <p>Escasa consideración de los objetivos y acciones de otros sectores.</p>	<p>Excluye la participación de las organizaciones de base.</p> <p>Respuesta unitaria y homogénea a realidades diversas.</p> <p>Planes nacionales de alto nivel académico pero escasa aplicabilidad.</p> <p>Falta de significación e metas y proyecciones técnicamente correctas.</p> <p>Aislamiento del sistema educativo de su contexto</p> <p>Debilita las posibilidades de contribución al desarrollo económico global.</p>

CUADRO 1, p. 2.

TIPO DE DECISION	CARACTERISTICAS/INSTRUMENTOS/ACCIONES	EFECTOS
Expansión cuantitativa del sistema	Uso de modelos de crecimiento lineal en desmedo de los cambios cualitativos de la estructura curricular y administrativa.	Acentúa el carácter conservador y reproductor del sistema educativo.
<u>CURRICULA</u>	Planes y programas elaborados en nivel nacional y aplicados con escasa adaptación en todo el país.	Contenidos centrados en la cultura de las grandes ciudades. Desconocimiento del país en su conjunto, de sus problemas y posibilidades particularizadas.
Libros de texto	Elaborados desde y con una concepción centralista.	Sus contenidos no se adecúan a las características, necesidades e intereses de las otras áreas.
<u>PRESUPUESTO</u>	Nación y Provincias tienen presupuesto centralizado y global.	No responden a metas o acciones específicas de cada comunidad. La distribución de recursos financieros se dedica preferentemente a atender los requerimientos de la habitualmente costosa estructura central.

CUADRO 2  
 INFORMACION DE PERSONAL POR AREA DE DEPENDENCIA  
 TOTAL PROVINCIA  
 ABRIL 1990

A R E A	P E R S O N A S		
	ADMINTS- TRATIVOS.	DOCENTES	TOTAL
I. DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA (Titulares)	1.019	---	1.019
1. Dirección Pcial. de Infraestructura (Titulares)	899	---	899
2. Resto (Titulares)	120	---	120
II. CONSEJO GENERAL DE EDUCACION Y CULTURA (Titulares)	47	---	47
III. AUDITORIA GENERAL (Titulares)	118	---	110
IV. SUBSECRETARIA DE EDUCACION	17.924	171.067	188.991
TITULARES	17.924	88.901	106.825
PROVISIONALES	---	60.606	60.606
SUPLENTE	---	21.560	21.560
1. Psicología y Asist. Social Escolar	23	10.363	10.386
TITULARES	23	6.840	6.863
PROVISIONALES	---	2.694	2.694
SUPLENTE	---	829	829
2. Educación Preescolar	36	15.744	15.780
TITULARES	36	10.531	10.567
PROVISIONALES	---	2.969	2.969
SUPLENTE	---	2.244	2.244
3. Educación Primaria	31	63.786	63.817
TITULARES	31	44.618	44.649
PROVISIONALES	---	10.920	10.920
SUPLENTE	---	8.248	8.248
4. Educación Adultos y Formación Profesional	17	4.768	4.785
TITULARES	17	1.519	1.536
PROVISIONALES	---	2.882	2.882
SUPLENTE	---	367	367

A R E A	P E R S O N A S		
	ADMINIS- TRATIVOS	DOCENTES	TOTAL
5. Educación Especial	24	8.622	8.646
TITULARES	24	5.078	5.102
PROVISIONALES	--	2.761	2.761
SUPLENTE	--	783	783
6. Ed. Media, Téc. y Agraria	308	48.513	48.821
TITULARES	308	12.957	13.265
PROVISIONALES	--	28.283	28.283
SUPLENTE	--	7.273	7.273
7. Educación Superior	14	8.247	8.261
TITULARES	14	2.237	2.251
PROVISIONALES	--	4.954	4.954
SUPLENTE	--	1.056	1.056
8. Educación Física	90	6.287	6.377
TITULARES	90	2.896	2.986
PROVISIONALES	--	2.924	2.924
SUPLENTE	--	467	467
9. Enseñanza No Oficial (Titulares)	53	--	53
10. Inf. y Tecnol. Educativa (Titulares)	52	--	52
11. Enseñanza Artística	25	4.737	4.762
TITULARES	25	2.225	2.250
PROVISIONALES	--	2.219	2.219
SUPLENTE	--	293	293
12. C. Escolares (Titulares)	17.134	--	17.134
13. Resto (Titulares)	117	--	117
V. SUB. DE CULTURA (Titulares)	1.002	--	1.002
VI. SUB. ADMINISTRATIVA (Titulares)	1.626	--	1.626
1. Personal (Titulares)	346	--	346

A R E A	P E R S O N A S		
	ADMINIS- TRATIVOS	DOCENTES	TOTAL
2. Adm. Contable (Titulares)	278	--	278
3. Informática (Titulares)	229	--	229
4. Scios. Grales. (Titulares)	545	--	545
5. Resto (Titulares)	228	--	228
TITULARES	21.736	88.901	110.637
PROVISIONALES	---	60.606	60.606
SUPLENTE	---	21.560	21.560
TOTAL	21.736	171.067	192.803
TOTAL EXCLUIDO SUBSECRETARIA DE CULTURA	20.734	171.067	191.801

CUADRO 3  
 NUMERO DE UNIDADES ORGANIZATIVAS Y PERSONAS POR AREA  
 DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA  
 (EXCLUIDO SUBSECRETARIA DE CULTURA)

A R E A	CANTIDAD DE UNIDADES ORGANIZATIVAS A NOV. DE 1989		CANTIDAD DE PERSONAS - MES DE ABRIL DE 1990						
	ADMINISTRATIVOS	ADMIS-TRATIVOS	ADMINISTRACION CENTRAL				TOTAL PROVINCIA		
			DOCENTES	TOTAL	HORAS CATEDRA	ADMIS-TRATIVOS	DOCENTES	TOTAL	HORAS CATEDRA
DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA	41	934	--	934	--	1019	--	1019	--
CONSEJO GRAL. DE EDUCAC. Y CULTURA	11	50	--	50	--	47	--	47	--
AUDITORIA GENERAL	11	99	--	99	--	118	--	118	--
SUBS. EDUCACION (*)	74	572	2116	2688	15562	17924	171067	188991	559659
SUBS. ADMIS-TRATIVA	76	1584	--	1584	--	1626	--	1626	--
TOTAL	213	3239	2116	5355	15562	20734	171067	191801	559659

(\*) EL TOTAL PROVINCIA INCLUYE 17134 PERSONAS CORRESPONDIENTES AL ITEM CONSEJOS ESCOLARES (PORTEROS, ADMINISTRATIVOS, PERSONAL DE SERVICIO), DE LOS CUALES 51 SE LOCALIZAN EN ADMINISTRACION CENTRAL

PRO 4

SUPUESTO EJECUTADO DE LA DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA

ESTADOS FINANCIEROS DE AUSTRALES

1988

AREA	Personal	Bienes y Servicios	Erogac. Espec.	Intereses Deuda	Transf. Ctes.	Transf. de Cap.	Bienes de Capit.	Bienes Preexis. Publicos	Trabajos Publicos	Amortiz. Deuda	TOTAL
Administración General	3893	1344					18				5255
Oficina General	3486	1712					4				5202
Administrat. Contable	11783	502					43	434			12762
Extensión y Promoción	2010	1818									3828
Artes	1281	277					41				1599
Biblioteca	3693	253			3823						7769
Centros Escolares	462281	7859			23683		1				493824
Acción Artística	117673	1370									119043
Acción Especial	300980	4343					5				305328
Acción Física	114133	2007			2		16				116158
Acción Inicial	457056	4307					33				461396
Medio, Téc. y Agraria	924117	8505					39				932661
Acción Primaria	2012672	18352					3				2031027
Acción Superior	185226	1225					14				186465
Acción No Oficial	6680	1028			731300		1				739009
Cursos y Form. Profes.	154910	1327					6				156243
Investigación y Tecnol. Educativa	2571	229					3				2803
Matemática	8219	7412					43				15674
Parques y Monumentos	7234	554									7788
Personal	13222	283					6				13511
Psicología	316425	1333					5				317763
Servicios Generales	25789	22198					11490				59477
Acción General	6456	1098		13	16290		93			1309	25259
Reestructura	30167	16923					302		95639		143031
Secr. Administrativa	9309	2385			351892	29480	179				393245
Secretaría de Cultura	60597	6189	350				47				67183
Secretaría Educación	6096	870					50				7016
<b>T O T A L</b>	<b>5247959</b>	<b>115703</b>	<b>350</b>	<b>13</b>	<b>1126990</b>	<b>29480</b>	<b>12442</b>	<b>434</b>	<b>95639</b>	<b>1309</b>	<b>6630319</b>

CUADRO 5  
 COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS POR ORGANISMO O DIRECCIÓN  
 EN PORCENTAJE  
 AÑO 1988

AREA	Personal	Bienes y Erogac. Intereses Transf. Transf. Bienes Bienes Trabajos Amortiz. TOTAL	Servicios Espec.	Deuda	Ctes.	de Cap.	de Capit.	Preexis.	Publicos	Deuda	
Auditoría General	74,08	25,58					0,34				100,00
Consejo General	67,01	32,91					0,08				100,00
Administrat. Contable	92,33	3,93					0,34	3,40			100,00
Dist., Exten. y Promoción	52,51	47,49					0,00				100,00
Belas Artes	80,11	17,32					2,56				100,00
Biblioteca	47,54	3,26			49,20		0,00				100,00
Consejos Escolares	93,61	1,59			4,80		0,00				100,00
Educación Artística	98,85	1,15					0,00				100,00
Educación Especial	98,58	1,42					0,00				100,00
Educación Física	98,26	1,73			0,00		0,01				100,00
Educación Inicial	99,06	0,93					0,01				100,00
Educ. Media, Téc. y Agraria	99,08	0,91					0,00				100,00
Educación Primaria	99,10	0,90					0,00				100,00
Educación Superior	99,34	0,66					0,01				100,00
Educación No Oficial	0,90	0,14			98,95		0,00				100,00
Estudios y Form. Profes.	99,15	0,85					0,00				100,00
Invest. y Tecnol. Educativa	91,72	8,17					0,11				100,00
Instrumentación	52,44	47,29					0,27				100,00
Instalaciones y Monumentos	92,89	7,11					0,00				100,00
Personal	97,86	2,09					0,04				100,00
Psicología	99,58	0,42					0,00				100,00
Servicios Generales	43,36	37,32					19,32				100,00
Sección General	25,56	4,35		0,05	64,49		0,37			5,18	100,00
Superestructura	21,09	11,83					0,21		66,86		100,00
Unidad de Secr. Administrativa	2,37	0,61			89,48	7,50	0,05				100,00
Secretaría de Cultura	90,20	9,21	0,52				0,07				100,00
Secretaría Educación	86,89	12,40					0,71				100,00
<b>TOTAL</b>	<b>79,15</b>	<b>1,75</b>	<b>0,01</b>	<b>0,00</b>	<b>16,99</b>	<b>0,44</b>	<b>0,19</b>	<b>0,00</b>	<b>1,44</b>	<b>0,02</b>	<b>100,00</b>

## DISTRIBUCION DE LA COMPOSICION DEL GASTO DE LA DGEYC SEGUN DESTINO

PORCENTAJE

1980/88

AÑO	Personal	Bienes y Servicios	Transf. Ctes.	Transfer. Cap.	Erog. Esp.	Bienes de Cap.	Trab. Pub.	Bienes Preexis.	TOTAL
1980	80,97	3,53	12,38			0,88	2,21		100,00
1981	79,85	3,79	14,69			0,23	1,42		100,00
1982	80,02	3,31	15,59			0,21	0,74	0,10	100,00
1983	80,39	2,62	16,20			0,14	0,58	0,04	100,00
1984	80,40	1,45	17,83			0,10	0,19	0,01	100,00
1985	81,42	1,72	16,22		0,00	0,14	0,45	0,01	100,00
1986	79,60	2,74	16,15	0,08	0,01	0,36	0,95	0,07	100,00
1987	79,74	1,84	15,83	0,52	0,01	0,26	1,72	0,04	100,00
1988	78,91	1,76	17,20	0,45		0,18	1,46	0,01	100,00



CUADRO 8  
 COMPOSICION DEL GASTO EN TRANSFERENCIAS  
 PARA FINANCIAR EROGACIONES CORRIENTES  
 EN PORCENTAJE  
 AÑO 1988

CONCEPTO	TOTAL EN TRANSFERENCIAS	% GASTO DGE y C.
*Becas Dto. Ley 9903/83	1.44	0.24
*Dieta Consejeros Escolares	2.10	0.36
*Subsidios Coopera- doras	0.04	~ 0
Accidentes Alumnos	~ 0	~ 0
Comedores	30.30	5.15
Guardapolvos	0.28	0.04
Material Didáctico	0.58	0.098
Recreación	~ 0	~ 0
*Subvenciones Biblio- teca		
Ley 4688	0.34	0.05
Dirección Enseñanza No Oficial	64.89	11.03
TOTAL:	100.00	17.00

CUADRO 9  
 COMPARACION DE LOS GASTOS EN BIENES Y  
 SERVICIOS NO PERSONALES  
 EN PORCENTAJE  
 AÑO 1988

CONCEPTO	% DE BIENES Y SERVICIOS	% DEL GASTO DE LA DGE y C
Bienes de Consumo	18.97	0.33
Gastos Funcionales	0.11	0
Mantenimiento Edificios	5.10	0.09
Otros mantenimientos	2.35	0.04
Servicios	73.45	1.28
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>1.74</b>

CUADRO 10  
 PARTICIPACION EN EL GASTO TOTAL DE ALGUNOS  
 BIENES DE CONSUMO POR PRINCIPALES ORGANISMOS  
 EN PORCENTAJE  
 AÑO 1988

ORGANISMO	ALIMEN- TOS	COMBUST. MINER.	TEXTI- LES	MADE- RAS	PAPEL	MEDICI- NALES	PLASTI- COS	METALI- COS	OTROS
Infraestructura		1,47			1,25			2,14	1,3
Serv. Generales	0,38	28,02	2,18	0,12	6,61	2,4	1,6	0,06	
Informática					4,05				
Cultura		1,74							
Media	2,32	2,97			1,52				
Consejos Escol.		23,24		1,75					

CUADRO 11  
 PARTICIPACION EN EL TOTAL DEL GASTO EN SERVICIOS  
 DE LOS PRINCIPALES SERVICIOS DE ALGUNOS ORGANISMOS  
 EN PORCENTAJE  
 AÑO 1988

CONCEPTO	ELECTR. GAS Y	HONOR. ETC.	ALQUI- LERES	VIATI- COS
Infraestructura				10.23
Consejo Gral.				1.27
Subs.Administr.				1.23
Scios.Grales.		9.25		2.09
Informática			7.33	
Subs.Cultura		12.84		1.76
Educ.Especial	2	1.32		1.41
Educ.Inicial	1.4	2.33		
Educ.Primaria	17.16	1.32		1.81
Educ.Media	5.23			
Auditoría				1.22

CUADRO 12  
 EVOLUCION DE TRABAJOS PUBLICOS  
 PARA LA FINALIDAD EDUCACION  
 EN MILES DE AUSTRALES  
 AÑOS 1980/88

AÑO	DGE y C	MINISTERIO OBR. PUB.	MINISTERIO/ DGE y C (%)
1980	5	6	120
1981	6	8	133
1982	7	64	914
1983	28	543	1939
1984	89	1994	2240
1985	1622	6486	399
1986	6441	18012	279
1987	27184	26617	97
1988	95639	69919	73

CUADRO 13  
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL ACUMULATIVO  
DE ALGUNAS VARIABLES EDUCATIVAS  
EN PORCENTAJE  
PERIODO 1981/88

NIVEL	ESTABLECI- MIENTOS	MATRICULA	DOCENTES
Inicial	6.7	6.5	7.5
Primaria	0.7	2.9	4
Adultos	3.7	-0.8	3.9
Especial	5	4.9	6.3
Media, T. y Ag.	6.9	9.6	11.7
Artística	6.3	9.7	8.9
Superior	6.2	14.1	10.4



CUADRO 14 (Continuación)

GASTOS ESTIMADOS PARA LA ENSEÑANZA OFICIAL  
 SEGUN ATENCION DE MATRICULA POR RAMA DE ENSEÑANZA  
 EN MILES DE AUSTRALES  
 AÑO 1988

RAMA	BIENES DE CAP.Y PREE.	BIENES Y S. NO PERSON.	OTROS	TOTAL G.DISCIM.	GASTOS ADM.CENTR.	TOTAL S\ADM.CENT.	COSTOS P/ALUM.S/AD.	COSTOS P/ALUM/C/AD.
Inicial	55	4307	12515	529868	78006	607874	2736,3	3139,13
Primaria	57	18352	51624	2727563	536678	3264241	2045,75	2448,25
Especial	255	4845	10048	651426	10921	662347	23304,3	23695,02
Adultos	6	1327	1333	185259	16382	201641	4526,9	4927,21
Media, T.y Ag	146	8505	8664	976628	80346	1056974	4895	5297,72
Superior	14	1225	1239	190753	17161	207914	4522	4928,57
Artística	-	1370	1370	64066	7801	71867	3391,53	3804,5
E.C.	5	1333	1338	81329	10141	91470	3313	3726,17
E.F.	16	2007	2025	30298	22622	52920	536	936,02

CUADRO 15  
FUNCIONES DE LOS CONSEJOS ESCOLARES - AÑO 1990

\* AREA DE PERSONAL

\*\* Sub-área Docente

Registro de Títulos.  
Ingreso a la docencia.  
Cobertura de cargos docentes.  
Movimiento de Personal.  
Asignaciones Familiares.  
Licencias.  
Contralor.  
Reconocimientos de servicios.

\*\* Sub-área Administrativa

Inscripción para cobertura de cargos de personal de servicio. Registro de Aspirantes.  
Designación de porteros suplentes.  
Distribución de personal de servicio.  
Pedido de Juntas Médicas.  
Licencias.  
Abandono de cargos.  
Denuncias.

\* AREA ADMINISTRATIVA CONTABLE

Administración y manejo de fondos  
Distribución de recibos-cheques.  
Registro de firmas autorizadas.  
Distribución de cheques.  
Rendición de cuentas de fondos.  
Asientos Contables.  
Reclamo de haberes y cobro.  
Devolución de cheques, solicitudes de reliquidación.  
Viáticos, Registro de comisiones.  
Rendición de pasajes oficiales.  
Tramitación de servicios públicos.  
Pago de seguros.  
Patrimonio  
Censos de bienes y muebles.  
Altas y bajas.  
Recuento físico.  
Transferencias.

Asociaciones Cooperadoras  
Trámite de reconocimiento y renovación de  
Comisiones Directivas.  
Control de su administración y desenvolvimiento

CUADRO 15, P. 2

Derivación al organismo competente de denuncias o comprobación de transgresiones.

\* AREA DE APOYATURA TECNICO ADMINISTRATIVA

Matrícula

Información estadística actualizada.

Control de planillas.

Edificios Escolares:

Información actualizada sobre necesidades de construcciones, ampliaciones y refacciones de edificios.

Cesión, donación, compra, alquiler, expropiación de inmuebles.

Ocupación de casas-habitaciones.

Cesiones transitorias de locales escolares.

Padrinazgo de establecimientos.

Contrataciones para obras de refacciones.

Consortios.

Servicios Alimentarios

Determinación de necesidades y prioridades de

Comedor, Merienda reforzada y Copa de leche.

Distribución y compra de materiales para comedores.

Mobiliario, material didáctico, útiles, etc.

Determinación de necesidades.

Distribución de materiales que reciben.

Reproducción o elaboración de documentos.

Becas

Solicitudes para su otorgamiento.

CUADRO 16

NUMERO DE CONSEJOS DE ESCUELA POR REGION Y RAMA DE ENSEÑANZA Y NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS EN EL AÑO 1989  
 PROVINCIA DE BUENOS AIRES DE LA REPUBLICA ARGENTINA

RAMA DE ENSEÑANZA	NUMERO DE CONSEJOS DE ESCUELA CONSTITUIDOS POR REGION EDUCATIVA																TOTAL	TOTAL	%
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	PCIA.	ESTAB. PCIA.	DE C. ESCUELA
Inicial	0		3	3		4	8		1	2			1				22	1446	1.52
Primaria	32	13	19	16	3	12	15	21	32	4	4	11	16	28		14	240	4346	5.52
M.,T.y A.	2	7	3	21	18	3		1	2	2	3	2	1	4	8	7	84	545	15.41
Adultos	13	19	22	16	9	10	14	7	11	11	13	4	21	41	21	28	260	1133	22.95
Artist.	2							2		1				1		1	7	64	10.94
E.Fisica	1		1	1	1			1	1		2	1	1			1	11	75	14.67
Especial	1	1	2		1			2		3	1			3			14	364	3.85
Psicol.			1				1	1	2	3	1	1	2				12	122	9.84
Superior	4	2	2		1	1		1	1	2	2	2	2	1	2	4	27	90	30.00
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>42</b>	<b>53</b>	<b>57</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>40</b>	<b>34</b>	<b>51</b>	<b>27</b>	<b>26</b>	<b>21</b>	<b>44</b>	<b>78</b>	<b>31</b>	<b>55</b>	<b>677</b>	<b>8185</b>	<b>8.27</b>

FUENTE: Direccion General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires y elaboracion propia.

CUADRO 17

NUMERO DE CONSEJOS DE ESCUELA POR RAMA DE ENSEÑANZA Y NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS OFIC  
 PROVINCIA DE BUENOS AIRES - REGION III - AÑOS 1989 Y 1991

RAMA DE ENSEÑANZA	1989			1991			VARIAC. 1991/89 (%)		
	CONS. ESC.	ESTABL.	%	CONS. ESC.	ESTABL.	%	CONS. ESC.	ESTABL.	
Inicial	3	78	3.85	4	82	4.88	33.33	5.13	
Primaria	19	271	7.01	22	274	8.03	15.79	1.11	
Med., T. y Ag.	3	48	6.25	11	56	19.64	266.67	16.67	
Adultos	22	92	23.91	12	93	12.90	-45.45	1.09	
Artística		1			2			100.00	
E. Física	1	3	33.33		4		-100.00	33.33	
Especial	2	19	10.53	3	19	15.79	50.00	0.00	
Psicología	1	2	50.00		2		-100.00	0.00	
Superior	2	4	50.00	3	4	75.00	50.00	0.00	
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>	<b>518</b>	<b>10.23</b>	<b>55</b>	<b>536</b>	<b>10.26</b>	<b>3.77</b>	<b>3.47</b>	

## CUADRO 18

## ACTIVIDADES DE LOS CONSEJOS DE ESCUELA RELEVADOS

(24 establecimientos)

Región III. Provincia de Buenos Aires.  
República Argentina

Actividad	Número de casos
Inquietudes educativas	10
Gestión de nuevos servicios	7
Talleres, charlas, conferencias	14
Infraestructura, mejoras, materiales	18
Gestión de terrenos o espacio	9
Necesidades del alumnado	10
Necesidades del barrio	7
Recreativas	11
Boletines Informativos	4
Utilización de la escuela para actividades de la comunidad	4
Participación en actos escolares	6
Buzón de sugerencias	2

CONSEJO GENERAL DE EDUCACION Y CULTURA

DIRECTOR GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA

