



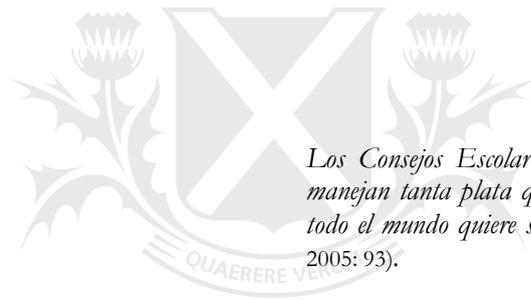
**LOS CONSEJOS ESCOLARES DE LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES
(1987-2007)**

Trabajo para la obtención del título de
Licenciada en Ciencia Política

**MARIANELA I. GIOVANNINI,
LEGAJO: 15072**

Mentora: Dra. Silvina Gvirtz.
Co-Mentor: Mg. Gustavo Dufour.

Victoria, mayo de 2007.



Los Consejos Escolares “No se sabe qué son, pero manejan tanta plata que ya nadie quiere ser concejal: todo el mundo quiere ser consejero escolar” (O’Donnell 2005: 93).

Universidad de
San Andrés

AGRADECIMIENTOS

Con gran alegría, hoy puedo decir que se cierra un capítulo más en mi vida.

En primer lugar quiero agradecer a las autoridades de la Universidad por haber confiado en mí y haberme brindado la beca que hizo que fuera posible estudiar en San Andrés. Mi formación como Licenciada en Ciencia Política en la Universidad ha resultado ser una experiencia maravillosa. Durante estos cuatro años y medio crecí y me desarrollé no sólo en lo académico sino también en lo personal.

Quiero agradecer especialmente a mis mentores “de lujo”: la Dra. Silvina Gvirtz y el Mg. Gustavo Dufour por el tiempo y la paciencia que me dedicaron. Realmente resulta un desafío muy interesante poder trabajar a su lado.

Quiero agradecer a mis amigos de Compromiso Joven por el maravilloso tiempo compartido. Al famoso “tri” (Mebi y Fede) compañeros de emociones, a mis amigas de educación (Nati, Pía, Barbie, Flor y especialmente a vos Pato por los sábados de maratón en UdeSA). También a todos los que contribuyeron fuertemente en el proceso de construcción de esta tesina: Romi Campopiano, Nati Chami, Carlos Cebej entre otros. Especialmente a Mariu Podestá por su solidaridad y comprensión.

Y finalmente, pero no por eso menos importante, a mis amigos de la vida por su apoyo incondicional, a mi familia por haberme contenido y acompañado a lo largo de todo este proceso sin comprender mucho por momentos lo que estaba haciendo, y a vos Mati por seguir eligiendo cada día estar a mi lado y permitirme compartir mis errores y logros con vos.

A todos ustedes, simplemente ¡Gracias!

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN:	6
Definición del problema de estudio	6
Relevancia del tema de investigación	9
Guía de lectura del trabajo	10
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	13
1.1 El Estado de la cuestión	13
1.2 Marco teórico	18
1.2.1. <i>Definiendo los atributos básicos de un actor de nivel intermedio</i>	18
1.2.2. <i>¿Quiénes constituyen el nivel intermedio del sistema educativo bonaerense?</i>	19
1.2.3. <i>La mirada teórica sobre el rol de los actores de nivel intermedio</i>	22
1.2.4. <i>Instituciones: normas formales y reglas de juego informales</i>	23
1.2.5. <i>Incentivos políticos partidarios que se “filtran” en los CC.EE.</i>	26
1.3 Aspectos metodológicos	28
1.3.1. <i>Objetivos</i>	28
1.3.2. <i>Hipótesis</i>	29
1.3.3. <i>Criterios de selección de casos</i>	29
CAPÍTULO II: EL MARCO NORMATIVO FORMAL ¿OBSTÁCULO O POSIBILIDAD?	31
2.1 Marco Legal que regula a los CC.EE.	32
2.2 Conclusiones preliminares del capítulo	42
CAPÍTULO III: LOS CONSEJOS ESCOLARES, ENTRE LA SUBORDINACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR	43
3.1 La visión de los consejeros escolares sobre los CC.EE. y sus características	44
3.1.1. <i>Características organizacionales de los CC.EE.</i>	44
3.1.2. <i>¿De donde vienen y hacia donde van los miembros de los CC.EE.?</i>	52
3.1.3. <i>¿Cómo se confeccionan las listas de candidatos a Consejeros escolares?</i>	55
3.1.4. <i>La percepción de los Consejeros sobre las implicancias del rol</i>	58
3.2 Conclusiones preliminares del capítulo	60
CAPÍTULO IV: REFLEXIONES FINALES ACERCA DEL LUGAR DE LOS CONSEJOS ESCOLARES EN EL SISTEMA EDUCATIVO BONAERENSE	65
4.1 Mapa de situación construido a partir del análisis realizado	65
4.2 Integración de los resultados de análisis	68
4.3 Propuesta de futuras investigaciones	72
4.4 Algunas recomendaciones	75
BIBLIOGRAFÍA	78

TABLA DE CONTENIDO DE LOS ANEXOS

Anexo 1: Organización territorial del sistema educativo de la provincia de Bs. As. _____	81
Anexo 2: Mapa ampliado de las Regiones Educativas del Conurbano bonaerense _____	83
Anexo 3: Resumen de cuentas que manejan los CC.EE. _____	84
Anexo 4: Guía para entrevistar a los consejeros escolares _____	86
Anexo 5: Organigrama de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) _____	88
Anexo 6: Datos de la Región Educativa N°6 en relación a los índices provinciales _____	90
Anexo 7: Cuadro de composición del Consejo Escolar de Vicente López (1987-2007) _	91
Anexo 8: Cuadro de composición del Consejo Escolar de San Fernando (1987-2007) __	92



Universidad de
San Andrés

INTRODUCCIÓN:

“Los Consejos Escolares de la provincia de Buenos Aires reciben de la Gobernación 200 millones de dólares al año para sostener los comedores, refacciones edilicias y la designación de auxiliares. Pero en muchos casos, el dinero se desvía” (Perfil. 2007a).

Definición del problema de estudio

La crónica publicada por el diario Perfil (2007a) el pasado lunes 7 de mayo sobre los Consejos Escolares (en adelante CC.EE.) de la provincia de Buenos Aires¹ pareciera ser realmente abrumadora y alarmante. Algunos CC.EE. están intervenidos (*San Martín, Mar del Plata*), otros son auditados desde La Plata por la Dirección de Consejos Escolares (*Quilmes, Hurlingham, Almirante Brown, Lanús*). Incluso hay algunos Intendentes preocupados por frenar estas auditorias cuando en realidad **los CC.EE. son un organismo que no depende ni económica ni legalmente de su municipio** sino del Gobierno provincial.

“¿Un peronista no investiga a otro peronista! ¿Usted me levanta ya la auditoría!”, dicen que bramó el veterano intendente peronista de Lanús, Manuel Quindimil, cuando se enteró de que la Provincia investigaba las cuentas del Consejo Escolar. Además de gritarle por teléfono a un funcionario provincial, el jefe comunal acudió a la ministra de Educación, Adriana Puiggrós y al gobernador Felipe Solá para que sacaran la lupa de las cuentas del Consejo” (Perfil.2007a).

La lista sigue² pero, ¿qué es lo que verdaderamente está pasando con los CC.EE. en la provincia de Buenos Aires?

Al parecer, hay muchos intereses políticos y económicos de por medio y la gran mayoría prefiere no hablar de ello. Hoy en día, los CC.EE. **reciben de la Provincia una suma de dinero que ronda los 600 millones de pesos al año**. Ocurre que al mismo tiempo, **quienes acceden al cargo de consejero, lo hacen a través del voto popular,**

¹ Buenos Aires es la provincia con el volumen de población más importante de Argentina y su sistema educativo es el más antiguo. Uno de los rasgos salientes de esta provincia es la presencia de importantes heterogeneidades (sociales y culturales) en su interior. A pesar de que más del 90% de la población de la provincia vive en zonas urbanas, el 40% de los establecimientos de EGB son escuelas rurales y prestan servicios a una población muy dispersa. Al mismo tiempo el Conurbano, donde se concentra casi dos tercios de la población estudiantil, comprende a una población muy diversa en términos socio-económicos, con la existencia –particularmente en los llamados segundo y tercer cordón– de poblaciones muy pobres que enfrentan problemas sociales y educativos severos.

² Se recomienda al lector leer *Perfil*. (2007a), *La Nación*. (2006a), *La Nación*. (2006b) y ampliar el tema con el capítulo de O'Donnell (2005: 91-122) que se titula “El misterio del codiciado cargo ad honorem”.

puesto que es un cargo electivo que se encuentra **al final de la boleta** municipal de votación, debajo de los candidatos a concejales.

*“Pese a que en la boleta el cargo figura como si fuera la letra chica de un contrato, **los Consejos no tienen nada que los haga insignificantes**. Para tener una idea, el Consejo Escolar de **La Matanza** tiene un presupuesto anual estimado en más de **40 millones de pesos**. El de **Quilmes**, **15 millones de pesos**. Y el de **Lanús**, cerca de **10 millones de pesos**”* (Perfil.2007a).

Con ese dinero, los CC.EE. **deberían garantizar que los niños bonaerenses coman, que las escuelas sean reparadas** y que se designe al más **eficiente personal auxiliar** para atender las necesidades distritales.

Luis Romanisio (director de Consejos Escolares y miembro del Ministerio de Educación de la Provincia que encabeza Adriana Puiggrós) admite, en otra nota publicada por el diario Perfil (2007b), que **“en muchos casos los Consejos Escolares terminan financiando aparatos políticos”**, aunque advierte que **el 90 por ciento de los organismos ‘está funcionando muy bien’**.

¿De quién depende el buen o mal funcionamiento de los CC.EE.? Romanisio sostiene que:

“Si no lo soluciona la sociedad con el voto, es difícil. El tema del Consejo es como otros cargos: la comunidad debe ejercer el control social. Hay que instalar esta idea de la responsabilidad que tienen los Consejos Escolares para que la comunidad se preocupe y se ocupe porque esto termina inexorablemente influyendo en sus hijos” (Perfil. 2007b).

¿Es la sociedad realmente quién debe ocuparse de solucionar el problema del mal funcionamiento de los CC.EE. modificando su voto? En este caso pareciera ser que Romanisio está intentando eludir su responsabilidad y la de la Dirección Provincial de la que dependen estos órganos. En primer lugar, porque la elección de los consejeros escolares se realiza sobre una cantidad limitada de listas cerradas que presenta cada partido. Es decir, el pueblo no tiene posibilidades de elegir libremente a aquellas personas que considera idóneas para el cargo. La gente simplemente debe limitarse a elegir entre un número acotado de opciones previamente realizadas por los líderes de los partidos políticos. En segundo lugar, la normativa vigente afirma que **los CC.EE. son órganos**

desconcentrados de la Dirección General de Cultura y Educación (en adelante DGCyE), dependiente de la Subsecretaría Administrativa y que a su vez cuenta con una Coordinación provincial. Con lo cual, si bien el pueblo vota a sus integrantes –que se renuevan por mitades cada dos años y duran en el cargo cuatro años– la responsabilidad por el funcionamiento de estos actores parece estar depositada, antes que en la elección de la gente, en aquellos órganos de gobierno del sistema educativo de quién depende.

Aún así, lo más importante, y lo que no se debe perder de vista, es que **los más perjudicados por el mal uso del dinero destinado a las escuelas bonaerenses son los alumnos.**

Llegados a este punto, es importante resaltar que la lógica de la acusación y la denuncia serán ajenas a la lógica que preside esta investigación cuyo propósito es desarrollar un estudio exploratorio sobre los CC.EE. para el período que va desde 1987 hasta 2007. El mismo tiene por objetivo **analizar las características organizacionales y las funciones de los CC.EE. de la provincia de Buenos Aires**, a partir de la observación de las funciones que formalmente disponen (*reglas formales*) y los efectos que las instituciones informales (*reglas de juego y procesos informales*) ejercen sobre estos actores de nivel intermedio del sistema educativo bonaerense.

Asimismo, la hipótesis de este trabajo sostiene que el mal funcionamiento de los CC.EE. se explica, entre otras cosas, a partir de factores políticos partidarios que producen ciertos incentivos que se “filtran” en los CC.EE. afectando sus lógicas de funcionamiento. Lo cual responde, en parte, a un ‘problema de diseño institucional’ del órgano. Es importante que el lector comprenda que el postulado de esta hipótesis no será algo que este estudio intente probar de forma sistemática. Sino que a la luz de esta hipótesis, se decidió plantear un estudio de caso acotado de carácter exploratorio que apunta a obtener un conocimiento en profundidad del fenómeno. Esta decisión responde básicamente a una limitación metodológica y de recursos. Siendo tan compleja la naturaleza del objeto de

estudio propuesto resulta casi imposible abarcarlo en toda su complejidad con los recursos de tiempo, dinero y extensión con que cuenta una tesina de grado. En ningún punto se pretende extraer de este estudio conclusiones generalizables a los 134 CC.EE.³ que existen en la provincia de Buenos Aires.

Relevancia del tema de investigación

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

³ En la actualidad, de los 134 presidentes de CC.EE., 47 responden al Frente para la Victoria (FpV), 34 a la Unión Cívica Radical (UCR), 33 al Partido Justicialista (PJ), 19 a Partidos Vecinales y 1 al Partido Afirmación para una República Igualitaria (ARI) (*La Nación* 2006b).

Y si bien este estudio se limitará a abordar dos casos particulares, es de esperarse que un análisis exploratorio de este tipo, comience a echar luz sobre algunos de los factores que afectan el funcionamiento de los CC.EE. Se espera que esto no sólo contribuya a mejorar la comprensión de estos actores sino que a su vez, ello pueda ser utilizado para generar un cambio que asegure una mejor distribución de los recursos que reciben las escuelas de la provincia de Buenos Aires.

Guía de lectura del trabajo

El presente trabajo se encuentra organizado en cinco capítulos. Se agregan en los anexos algunos mapas y datos específicos que pueden resultar de interés para el lector.

El primer capítulo comienza con una breve descripción del estado de la cuestión donde se revisa rápidamente el desarrollo histórico de los CC.EE. de la provincia de Buenos Aires. Una vez hecho esto, el capítulo aborda otros elementos más teórico-metodológicos que hacen al desarrollo de la investigación.

En el segundo capítulo, básicamente, se describe el marco legal que rige a los CC.EE. de la provincia. Se trata de describir las funciones que limitan y habilitan el funcionamiento de los CC.EE.; de algún modo lo que se espera que hagan los CC.EE. según lo que dicen pero también lo que omiten las reglas formales.

El tercer capítulo aborda el estudio concreto del funcionamiento de los CC.EE. a partir de dos casos, a saber Vicente López (VL) y San Fernando (SF). Lo que se busca es reconstruir, a partir del análisis del discurso de los distintos consejeros escolares entrevistados, el mapa de situación real de los CC.EE. Los testimonios fueron recogidos en entrevistas realizadas entre los meses de febrero y abril de 2007. En el primer caso (VL) se han entrevistado a tres consejeros: el *Entrevistado 1* (E1) se desempeñó en el cargo en los períodos 1995-1997, 1999-2003 y 2003-2007 por la UCR; el *Entrevistado 2* (E2) se desempeñó en el cargo en los períodos 1989-1993 y 1993-dic 1994 por la UCR; y el *Entrevistado 3* (E3) se desempeñó en el cargo en un solo período 1989-1993 por el PJ. En el

caso de SF, fueron entrevistados cuatro consejeros escolares: el *Entrevistado 4* (E4) se desempeñó en el cargo en los períodos 2001-2003 y 2003-2007 por el PJ, grupo de Amiero; el *Entrevistado 5* (E5) se desempeñó en el cargo en un solo período 2003-2007 por el PJ, grupo de Amiero; el *Entrevistados 6* (E6) y el *Entrevistados 7* (E7) se desempeñarán en el cargo en el período 2005-2009 por el FpV, grupo del PJ que responde a Juan Estanciero.

Asimismo, se recogieron algunos otros testimonios muy variados (en cuanto a distrito y afiliación político partidaria) en el Foro de Consejeros Escolares afiliados a la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) realizado en el mes de abril del 2007 en la ciudad de La Plata que si bien son ajenos a los casos, sus opiniones serán retomadas en las conclusiones. En el panel de dicho encuentro participaron los aquí identificados como *Entrevistado 8 a 11*. El E8 ha sido Consejero General de Educación (por la UCR en el período 1996-2006) y actualmente coordina el Foro de Consejeros Escolares de la UCR; El E9 se desempeñó como tesorero del Consejo Escolar del distrito de Presidente Perón en el período 1995-1999 y 1999-2003 por el PJ, y actualmente es concejal hasta el 2007 siendo el presidente del bloque del PJ; el E10 se desempeñó como secretario general de la junta municipal del partido socialista del distrito de Zárate desde el 2006, y actualmente es concejal socialista desde el 2003 y asesora de educación del bloque de diputados de su partido; el E11 se desempeñó como consejero escolar del distrito de Laprida en el período 2005-2006 por el FpV, y desde entonces es Consejera General en representación de la docencia.

En resumen, la información utilizada en este trabajo proviene por un lado de fuentes primarias tales como: entrevistas semi-estructuradas (ver anexo 4), foros de discusión y planillas donde se registraron los datos obtenidos de la lectura de las actas rubricadas de los dos casos analizados (ver anexos 7 y 8). Como fuentes secundarias se incluyen: testimonios extraídos de publicaciones en diarios y revistas tanto locales como

nacionales e informes elaborados por el INDEC y la DINIECE, entre otros organismos públicos.

Al llegar al cuarto capítulo el lector se encontrará con las reflexiones finales que surgen del análisis expuesto en los capítulos que lo anteceden. El mismo incluye recomendaciones y mapas de situación que de algún modo intentan sintetizar la complejidad del objeto de estudio. Asimismo intenta motivar futuras investigaciones con los aprendizajes que surgen del estudio exploratorio de caso planteado.



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN⁴

En este capítulo se presentan algunas definiciones *teóricas* sobre las que se apoya el estudio de los casos planteados. Asimismo, se definen los elementos *metodológicos* centrales tales como: *objetivos, hipótesis y criterios de selección de casos*. Pero antes, resulta oportuno comenzar revisando las nociones y reflexiones que presenta la literatura existente sobre los CC.EE. de la provincia de Buenos Aires.

1.1 El Estado de la cuestión

Los CC.EE. son un organismo de larga data en el sistema educativo bonaerense. Su nacimiento formal se remonta a los años 1870s en los textos de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1873) y la Ley de Educación Común (1875) (Veleda, 2007). De acuerdo con el texto constitucional, “*La Administración local y **el gobierno inmediato** de las escuelas comunes estarán a cargo de consejos electivos de vecinos en cada parroquia de la Capital y en cada municipio del resto de la Provincia*” (art. 206, inciso 5° [el destacado de la cita es propio]). Estas funciones de gobierno que desempeñaban los CC.EE. en el ámbito local conllevaba tareas tales como las de abrir y cerrar escuelas y nombrar maestros (Ley de Educación Común 988/1875, art.47).

Pero, ya en el año 1905 la Ley de Educación Común es reformada y varias de estas atribuciones de los CC.EE. que hacían al gobierno inmediato de las escuelas le son arrebatadas (Munín 1993a). “*La dirección facultativa y **la administración general** de las escuelas corresponden: al Consejo General de Educación, al Director General de Escuelas y a los Consejos Escolares de distrito; pero estos últimos sólo ejercen el gobierno administrativo de los mismos*” (ley 2934 de octubre de 1905, art.6). Al dejar de hablar de gobierno inmediato y aparecer términos tales como “dirección facultativa” o “administración general” o aclaraciones tales como “sólo ejercen el gobierno administrativo”, los CC.EE. cambian sus funciones y se vuelven

⁴ “Las investigaciones en ciencia política son estudios sustantivos y metodológicos, destinados a lograr grados apreciables de comprensión y explicación de los sistemas de relaciones de poder y dominación de una sociedad determinada, sobre todo de aquellos conectados con los problemas públicos. En un lugar central se incluye además en estos estudios, el análisis de las acciones y actividades de los actores involucrados en dichas relaciones (tanto individuales como colectivos) y los resultados institucionalizados de las mismas” (Aznar y De Luca (comp.) 2006: 23).

organismos con mucho menos poder de decisión. Quedan directamente vinculados a cuestiones administrativas-financieras y ya no técnico-pedagógicas, como sí lo hacían inicialmente (Munín 1993a). Es importante entender que las diferencias en los términos empleados entrañan uno de los problemas que han afectado, y afectan incluso hoy, a los CC.EE. El problema surge porque es de esperarse que el criterio con que se afectan y administran los fondos provinciales destinados a educación responda a las necesidades pedagógicas de la misma. Es decir, se supone que lo administrativo debe estar subordinado a lo pedagógico. Pero en la práctica, los CC.EE., encargados de administrar los fondos que destina la provincia a cada distrito para los servicios educativos, son órganos electivos. De modo que, si bien son órganos desconcentrados de la DGCyE, aparentemente el poder central no cuenta con los resortes institucionales suficientes para controlar a estos órganos, que en muchas ocasiones realizan un uso político de los recursos que reciben sin ningún tipo de control social o *accountability*.

A lo largo del siglo XX, la regla ha sido que los gobiernos de facto (militares) han cerrado los CC.EE. y los gobiernos democráticos han reabierto sus puertas, sin que esto necesariamente signifique que hayan funcionado bien o mal en uno u otro período (Dussel, y Thisted 1995). De hecho, en los períodos en que los CC.EE. se encontraron en funcionamiento, la administración central del sistema educativo bonaerense intentó en reiteradas instancias cercenar la participación de los CC.EE. en el gobierno y la administración del sistema educativo (Veleda, 2007).

Esta tendencia a limitar las competencias y atribuciones de los CC.EE. alcanza su punto máximo en la década del '90, con la sanción de la Ley de Educación Provincial 11.612 de 1995, que derogó la Ley de Consejos Escolares 10.589 de 1987 y restringió aún

más las funciones y atribuciones de los CC.EE.⁵ Un representante del Consejo Escolar de General San Martín se refería a las modificaciones mencionadas en los siguientes términos:

“Históricamente el Consejo Escolar tenía otra trascendencia. Antes de la Ley de Educación Provincial funcionaba todo junto, Secretaría de Inspección y Consejo Escolar. Desde entonces el Consejo pasa a ocuparse sólo de los comedores y de la infraestructura. Además Duhalde propuso sacarle el sueldo a los consejeros, lo que lo convirtió en un trabajo ad-honorem que cuesta mucho, y la prueba está en que los Consejeros no cuentan con el tiempo suficiente para dedicarle a esta actividad” [testimonio extraído del trabajo de Veleda 2007].

La ley 11.612 sancionada durante el gobierno de Duhalde les quita la dieta a los consejeros escolares. Al volverse un cargo *ad honorem*, a partir del año 1995, pareciera ser que existe una tendencia progresiva a la politización de la carrera docente ya que desde entonces, el cargo de consejero se ocupó casi en su totalidad por docentes militantes de partidos políticos. Esto responde según los consejeros escolares –cuyos testimonios son presentados en el capítulo tercero– básicamente a dos cuestiones. La primera, que para ser electos los consejeros escolares deben estar afiliados a un partido político. La segunda, es que según la ley 11.612 sólo el personal docente o de la administración pública tendrá derecho a una licencia con goce de haberes por desempeño de cargo público electivo.

Con todo, y pese a los esfuerzos que históricamente ha realizado la administración central por avanzar sobre las potestades de los CC.EE., éstos continúan siendo un organismo de alto impacto en las políticas educativas. ¿A qué se debe esto? ¿Por qué sigue siendo tan importante el lugar que ocupan los CC.EE. en la provincia de Buenos Aires?

Una ex-consejera escolar del distrito de Quilmes entrevistada por O’Donnell (2005: 98), en respuesta a la pregunta de por qué mostraban tanto interés en un trabajo no remunerado responde: *“les convenía políticamente. Era un puesto. Después iban a descubrir que también les convenía económicamente”*. Si bien, la función que la ley les confiere a los CC.EE. puede sonar burocrática dado que sus competencias quedan limitadas a la administración de los servicios educativos, en la práctica eso significó que, durante por lo menos los

⁵ El gran espacio que la ley 11.612 dedica a los CC.EE. (51 artículos en un texto compuesto por 137 artículos en total) da cuenta de la relevancia que tenía para las autoridades del momento (el gobernador Duhalde) el objetivo de recortar las esferas de injerencia de los mismos. El capítulo segundo analiza el texto de dichos artículos con mayor detalle.

últimos 6 años, manejen contrataciones por montos que, si se deja de lado el servicio de la recolección de basura, son superiores a los que maneja el Concejo Deliberante y la Intendencia en muchos distritos⁶. En la práctica, los CC.EE. deben limitarse a la administración y distribución de los recursos que llegan desde la provincia a cada distrito con criterios que quedan poco claros dado que el marco normativo vigente poco (o nada) dice al respecto. Además, estos organismos **tienen la posibilidad de utilizar la instancia local como espacio para hacer política debido a esta falta de regulación de los criterios para administrar aquello que reciben**. Como dicen Dussel y Thisted (1995) en su trabajo:

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

Nótese que los CC.EE. son el único órgano dependiente de la DGCyE que a lo largo del siglo mantuvo intacta su modalidad electiva, y cuyos miembros por tanto no vienen designados por ésta. Los consejeros escolares acceden al cargo por medio del voto cómo si aún continuaran gobernando las escuelas aunque hoy ya no poseen esa función ni la capacidad para decidir sobre cuestiones educativas locales. Lo que surge aquí es una contradicción en tanto que son un organismo con fuertes lazos político-partidarios locales pero “dependiente” (según la norma) de la administración central provincial. En esta lógica conflictiva del órgano, Munín (1993a: 34) subraya, en su estudio sobre la historia de los CC.EE., que *“es este origen democrático del Consejo Escolar que lo define como un gran espacio de*

⁶ A partir de 1995, la Legislatura provincial impuso un tope al presupuesto de los concejales: el 3% del gasto total del municipio. Al mismo tiempo, comenzó a crecer en importancia la cobertura del Servicio Alimentario Escolar (SAE), un programa del Ministerio de Desarrollo Humano que como no tiene una estructura que le permita centralizar las compras de alimentos y luego proceder a su distribución en los 134 municipios de la provincia, deposita esa responsabilidad en los CC.EE. En el año 2004 que 7.700 escuelas ofrecieran a sus alumnos de 3 a 8 años desayuno o merienda según correspondiera y una copa de leche reforzada o almuerzo para los alumnos de los hogares más necesitados, movilizándolo un total de 200 millones de pesos. En 2005 se extendió el programa hasta los chicos de 10 años de edad *sin distinción de ingreso por hogares*. Por la cantidad de ingresos que consumía, paso a constituirse en el segundo programa social más importante de la provincia de Buenos Aires después del Plan más Vida. Pero el SAE no es la única partida presupuestaria que deben manejar los CC.EE. Ver resumen de cuentas en Anexo n° 3.

arbitrio frente a la propia Dirección General de Escuelas, un espacio semi-autónomo, cuyas decisiones dependen parcialmente de ella". De un modo similar, Dussel y Thisted (1995) observaron que:

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

Valga esto que dicen los autores respecto a las distintas lógicas y tiempos políticos y pedagógicos que influyen la tarea de los CC.EE. aun cuando éstos sean independientes de las intendencias municipales. Los CC.EE. si bien figuran en la misma boleta que el Intendente y los concejales son órganos dependientes de provincia. Asimismo, lo que las autoras (op.cit.) sostienen es que por momentos existe una brecha insalvable entre la lógica política que rige a estos organismos locales y la lógica escolar. Esto se explica, según creen las autoras, en razón de que, no teniendo injerencia en lo que hace a las cuestiones técnico-pedagógicas, los CC.EE. desarrollan sus tareas *"más por lealtades políticas que por prioridades educativas"* (pág. 19).

Llegados a este punto, se ha vuelto evidente que **los CC.EE. tienen el poder para afectar la distribución más o menos equitativa de los recursos que llegan al distrito.** Según el modo en que decida intervenir cada cuerpo de consejeros escolares en cada distrito, los servicios educativos locales se encontrarán en mejores o peores condiciones. Queda a criterio de los consejeros el modo en que se determina la emergencia de la necesidad en cada caso y el modo en que se distribuyen los fondos. Esto abre la posibilidad de que se pueda desarrollar un mero clientelismo con fines políticos que se aleje, aunque no necesariamente, de las necesidades pedagógicas locales y reales.

Finalmente, y por lo antes expuesto, queda claro que el modo en que los CC.EE. realizan su tarea y el modo en que distribuyen los fondos que reciben queda, en parte, librado a la voluntad, capacidad y compromiso de quienes ocupen el cargo. Esto da la pauta

de lo importante que resulta mejorar la comprensión que se tiene de los CC.EE. y los factores que afectan su funcionamiento.

A continuación, entonces, se repasan algunas nociones teóricas básicas y los aspectos metodológicos para luego sí entrar de lleno en el desarrollo de la investigación.

1.2 Marco teórico⁷

1.2.1. Definiendo los atributos básicos de un actor de nivel intermedio

Los CC.EE. de la provincia de Buenos Aires se inscriben dentro de la categoría de actores de nivel intermedio. El término **actores de nivel intermedio** encierra, a su vez, dos conceptos cuyo significado es necesario esclarecer: 1) el de *actores*; y 2) el de nivel *intermedio*.

En cuanto al primero de los dos términos, y según lo que plantea Repetto (1998), son cinco los atributos que permiten que un colectivo o individuo se configure como un actor:

- i) La *capacidad de negociación*, que hace referencia a la posibilidad de influencia en las instancias reales de formulación y/o gestión de las políticas públicas.
- ii) La *capacidad para descifrar el contexto*, con el cual se alude a la posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información.
- iii) La *capacidad de representación*, que en el caso de los actores sociales se refiere a la posibilidad de liderazgo para expresar con legitimidad a quienes conforman su base de sustentación mientras que en el caso de los actores estatales se refiere a la posibilidad de respaldo legal que ampare su accionar.
- iv) La *capacidad de movilización social*, con el cual se hace referencia a la posibilidad de presionar a los otros actores involucrados a través de la magnitud del número — y sus formas de expresión— en ciertos momentos y lugares.

⁷ Este marco teórico retoma algunos elementos planteados en la investigación desarrollada por Gvirtz y Dufour (2006) “El rol de los niveles intermedios en el gobierno de la educación: su incidencia sobre la equidad. Un estudio exploratorio sobre Argentina, Colombia, Chile y Perú”, proyecto conjunto de la Universidad de San Andrés y la Fundación Ford.

v) La *capacidad de acción colectiva*, con el cual se alude a la posibilidad de conjurar el problema del hombre indiferente que se desentiende de todo.

Por lo que respecta al concepto de *nivel intermedio*, y si bien se reconoce que existen “usos” diferentes de tal concepto en la literatura, a los fines de la presente investigación, se toma como válido aquel que mejor se aplica a lo que se debe entender por nivel intermedio en educación en Argentina.

El nivel intermedio del sistema educativo, está conformado por aquellos actores que se encuentran entre la escuela (nivel micro) y las autoridades de conducción del sistema (nivel macro) (Gvirtz y Dufour 2006).

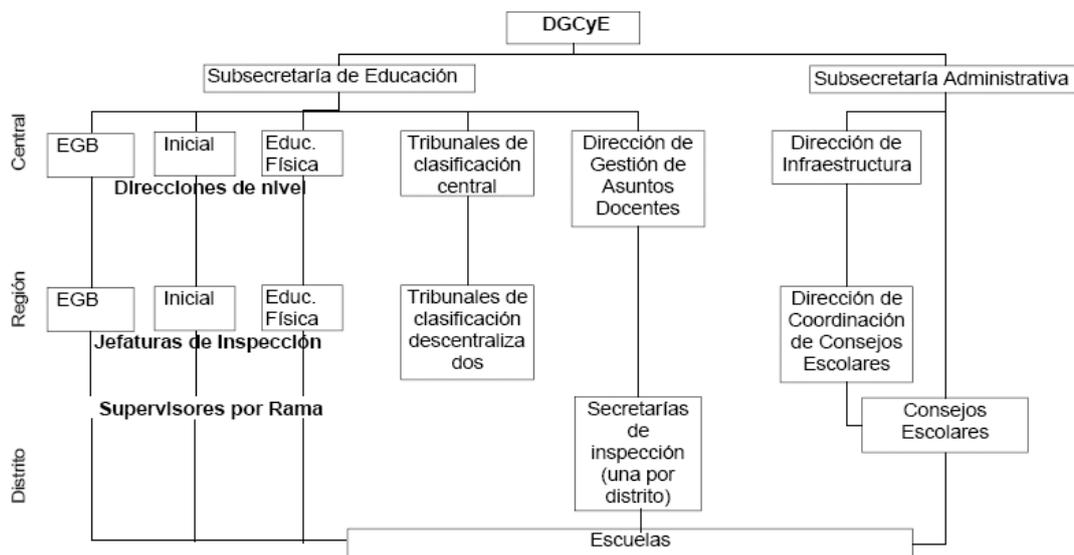
Estos actores aparecen formalmente (y así son frecuentemente percibidos tanto desde “arriba” –por las autoridades– como desde “abajo” –por las escuelas–) como actores u organizaciones ligados al proceso de implementación de políticas diseñadas por organismos superiores del sistema (Subirats y Gomá 1998 en Gvirtz y Dufour 2006). Sin embargo se sabe que estos actores tienen la capacidad para desarrollar –aunque en grado diverso– cierta autonomía y competencia para la interpretación y transformación de las políticas así como para la adopción de decisiones “micro”. La importancia de estas decisiones o “desvíos” que pueden y/o suelen surgir de estos actores de nivel intermedio reside en que tienen un impacto clave en el resultado de las políticas, puesto que son los que traducen las ideas u objetivos plasmados en las políticas en acciones concretas que tienen repercusión sobre la escuela (op.cit.).

1.2.2. *¿Quiénes constituyen el nivel intermedio del sistema educativo bonaerense?*

Se podrían considerar en principio tres tipos de niveles intermedios: *las municipalidades, las regiones y los distritos*. Mientras que el primero nada tiene que ver con la organización del sistema educativo sino que responde a la división política del territorio, los otros dos sí. El sistema educativo bonaerense se encuentra organizado por niveles

territoriales, a saber: **el nivel provincial**⁸, **el nivel regional**⁹ y **el nivel distrital** según Ley Provincial de Educación (11.612/95)¹⁰.

Diagrama 3. La llegada territorial de la Dirección General de Cultura y Educación³⁹.



Fuente: Olmeda y Cardini 2003.

⁸ En el **nivel provincial** se ubica la *Dirección General de Cultura y Educación* (Ley 11.612; Art. 26-28) de quién dependen —en lo referido a la gestión del sistema educativo— *el Consejo General de Educación* (Ley 11.612; Art. 34-36 y 39-43), *la Subsecretaría de Educación*, *la Subsecretaría Administrativa* y *31 Direcciones Provinciales*. El Consejo General está integrado por el Director General (Ley 11.612; Art. 29-33) y 10 consejeros miembros, 6 de los cuales son nombrados por el Poder Ejecutivo, y 4 son docentes nombrados también por el Poder Ejecutivo pero a partir de una lista de 8 propuestos por la Asamblea Docente Provincial. Duran cuatro años en su función y pueden ser reelectos. Según el artículo 43 son funciones de este órgano el asesoramiento en la elaboración de planes y programas de estudio, diseños curriculares de todos los niveles, ciclos, modalidades y la carrera docente. Sin embargo, este órgano (politizado por su composición) no tiene capacidad alguna para tomar decisiones (facultad que reside en la DGCE) sino que sólo es un órgano de consulta o asesoramiento del Director General). La *Subsecretaría de Educación*, se encuentra a cargo de las cuestiones estrictamente pedagógicas del sistema educativo provincial. De ella dependen las (9) nueve Direcciones de las distintas ramas de educación (*de Educación Inicial, de Educación General Básica, de Educación Polimodal y Trayectoria Técnico Profesionales, de Educación de Adultos y Formación Profesional, de Educación Especial, de Educación Artística, de Educación Física, de Psicología y Asistencia Social y de Educación Superior*). Cada dirección gestiona sus propios establecimientos y hasta la reforma de 2005 cada una de ellas administraba sus propias estructuras de supervisión encargadas de controlar los establecimientos bajo su órbita. Sin embargo, recientemente se ha producido una importante modificación en este aspecto al crearse una *Dirección de Inspección General* que centraliza a los supervisores a nivel de las regiones). Por su parte los establecimientos gestionados por el sector privado dependen de una dirección específica —la Dirección Provincial de Gestión Privada (DIPREGEP)— que es la responsable de la supervisión pedagógica del sector y de la gestión y fiscalización de los aportes financieros realizados a las escuelas privadas por el gobierno provincial. La *Subsecretaría Administrativa*, por su parte, centraliza las funciones ligadas a los procedimientos administrativos. Se trata de una estructura de aproximadamente 5.000 empleados que constituye un aparato burocrático de grandes dimensiones y de difícil análisis.

⁹ La ley provincial (art. 46) se ocupa de la **administración regional** y dice que el Sistema Educativo Provincial se organiza sobre la base de la *Descentralización Regional*. Siguiendo el organigrama del sistema educativo provincial, en el nivel regional funcionan los *Tribunales de Clasificación Descentralizados* que dependen de la DGCE y se encargan principalmente de velar por la correcta aplicación del Estatuto Docente y su Reglamentación. También al mismo nivel operan las *Jefaturas de Inspección*. Hasta principios de 2004 la estructura educativa de la provincia se organizaba en 16 regiones. Actualmente, como consecuencia de la última reforma del sistema, **son 25 las regiones educativas que comprenden los 134 distritos del territorio**. Cabe aclarar que cada Región se define por una extensión territorial, y agrupa una cantidad variable de distritos políticos electorales. Sin embargo, la descentralización regional no implica una estructura común a todas las ramas; antes bien, la Región no tiene una dirección centralizada, sino es coordinada a cada nivel por los Inspectores Regionales de cada rama.

¹⁰ Esta nueva ley, a diferencia de la anterior que sólo abarcaba las escuelas primarias, se propone regular al conjunto del sistema bonaerense y sostiene que el gobierno del mismo está a cargo de la DGCE. Entre los criterios de gobierno establecidos figuran: *la identidad bonaerense, la democratización, la descentralización, la participación, la equidad, la intersectorialidad, la articulación y la transformación e innovación*.

A *nivel distrital* es dónde terminan de definirse muchas de las cuestiones que tienen un impacto más directo en la vida de las escuelas dada la distancia física que en la mayoría de los casos separa a las instituciones escolares de las instancias de decisión central localizadas en La Plata. Cabe destacar que la vinculación que se establece entre la estructura administrativa central y las escuelas resulta materializada a través de tres vías. Por un lado, a partir de *las estructuras de supervisión*, que como ya se ha mencionado dependen de cada rama y se organizan en base a 16 jefaturas regionales¹¹. Por el otro, por intermedio de *las secretarías de inspección*, dependen de la *Subsecretaría de Educación a través de la Dirección de Gestión Educativa*, y que tiene asiento en cada uno de los 134 distritos. Por último, en forma paralela y de acuerdo con lo establecido por la Constitución Provincial, en cada uno de los 134 distritos existe también, un *Consejo Escolar*, concebido como un espacio de expresión de la comunidad en la administración del servicio educativo, que se relaciona con el nivel central a través de una oficina de Coordinación de CC.EE. que depende en forma directa de la Subsecretaría Administrativa.

En el marco de la Ley Provincial de Educación 11.612, la DGCE consideró, no mucho tiempo atrás, que era necesario realizar ajustes en los aspectos burocráticos y trabajar en la descentralización de la organización del Sistema Educativo Provincial. En este sentido, optó por complementar la organización de base territorial existente en el ámbito distrital con la creación de las Unidades Educativas de Gestión Distrital (UEGD) por medio de la resolución 6000/03 (Veleda 2007). La UEGD está integrada por: *un representante de la/s Secretaría/s de Inspección local/es; un representante del Consejo Escolar local; un representante del cuerpo de Inspectores del distrito; un representante de la Municipalidad local; y un representante de la Federación de Cooperadoras local, en caso de existir*. Básicamente la UEGD (según res. 6000/03:

¹¹ A comienzos de 2005 el sistema de supervisión para las escuelas públicas fue modificado y pasó a estar estructurado según las regiones educativas. La principal modificación de esta reforma consiste en la inclusión de dos figuras: un Supervisor Jefe por región y un Supervisor Jefe por distrito. Estos tienen un rol vinculado a la planificación y control de la gestión educativa. De esta manera, se busca superar la tradicional división de los supervisores por rama de enseñanza que existía hasta entonces. El objetivo fue el de centralizar la supervisión a nivel del distrito (primero) y las regiones (después) para obtener un mejor control de la tarea dado el rendimiento decepcionante de las evaluaciones de calidad educativa. Asimismo, a nivel distrital se encuentran las *Sedes de Inspección* que dependen directamente de las Jefaturas de Inspección, y que tienen su asiento en las escuelas cabecera de distrito. Cada región educativa comprende a más de un distrito.

art.3) debe intervenir en la ejecución de los programas y proyectos educativos que la DGCyE resuelva y elevar para su consideración los programas y proyectos educativos que considere relevantes.

Como se puede advertir, en la provincia de Buenos Aires existen dinámicas de relación paralelas que operan tanto en el plano vertical entre la DGCyE y los diferentes organismos que la representan a nivel distrital, como así también, intra nivel; es decir, entre los actores de nivel intermedio (Cardini y Olmeda 2004). Lo cierto es que para el sistema educativo bonaerense no existe el nivel intermedio como una unidad de gobierno concreta e independiente de la DGCyE. Las regiones no tienen un liderazgo centralizado y sólo se obtiene una visión global de la realidad educativa de cada región –y, por tanto, la posibilidad de planificar acciones coordinadas– en el nivel central de la provincia. A pesar de esto, dada la distancia física que en la mayoría de los casos separa a las instituciones escolares de las instancias de decisión central localizadas en la ciudad de La Plata, muchas cuestiones que tienen un impacto directo en la vida de las escuelas se definen en un ámbito de competencia territorial más próximo a la escuela (sea a nivel regional o distrital).

Son estos actores que median entre lo central y las escuelas a los que este estudio denomina actores de nivel intermedio, independientemente de que estos pertenezcan a la estructura de la administración central del sistema. En especial interesa observar a los CC.EE. y su comportamiento dentro de este contexto estructural cuyos elementos son determinantes de la dinámica político-educativa de la provincia

1.2.3. La mirada teórica sobre el rol de los actores de nivel intermedio

Anteriormente se asumía que los actores de nivel intermedio eran simples “correas de transmisión” de demandas y políticas entre las escuelas (nivel micro) y los espacios de elaboración de políticas (nivel macro), y que por tanto eran incapaces de influir sobre los resultados y funcionamiento del sistema. Hoy, en cambio, se sabe que **estos actores de nivel intermedio desempeñan un rol crítico al interior del sistema educativo** (Gvirtz

y Dufour 2006). Siguiendo a Jephcote y Davies (2004), los actores de los niveles intermedios (“meso levels”) son claves porque cumplen la función de “recontextualizar” los discursos que se producen en los niveles macro operando como mediadores entre los planos de la producción, reproducción del discurso y las practicas escolares propiamente dichas. Se asume, además, que el proceso de implementación es también un proceso complejo donde los **actores establecen relaciones de conflicto y cooperación que pueden resultar clave para garantizar el éxito o fracaso de la política pública, dado que intervienen en él múltiples actores/organismos con diferentes intereses y recursos** (Presuman y Wildavsky 1984; Bardach 1977). Ello explica que, por ejemplo, una misma política pueda ser procesada de forma diferente en distintos ámbitos jurisdiccionales (i.e. distritos educativos) según quienes sean los actores de nivel intermedio competentes, cuáles sean sus recursos y capacidades y cuáles sus intereses y objetivos organizacionales (Gvirtz y Dufour 2006). De este modo, los actores de nivel intermedio pueden constituirse al interior de su ámbito jurisdiccional en actores privilegiados para incidir sobre la calidad educativa del distrito local.

Como se verá, los CC.EE. son un actor que debe ser capaz de negociar y lidiar de manera cotidiana con múltiples y diversos actores con intereses y posiciones jerárquicas diferentes para poder llevar adelante su gestión y conseguir resultados para su distrito¹².

1.2.4. Instituciones: normas formales y reglas de juego informales

Siguiendo a Repetto (1998) se entiende por política a la interacción entre actores sociales y estatales portadores de recursos claves, alrededor de temas específicos, que por lo general implican disputas de intereses y concepciones ideológicas conflictivas. A su vez, se sabe que los procesos que vinculan a la política con las políticas públicas se desarrollan mediante ciertas reglas de juego formales e informales (instituciones) reconocidas y

¹² Los mapas que se construyen en las conclusiones vuelven sobre estas ideas.

aceptadas por los participantes que encaran prácticas de disputa y negociación entre ambos niveles.

Las instituciones son uno de los factores más importantes que permiten entender la estructuración de los intercambios entre los actores involucrados en las políticas públicas (Helmke y Levitsky 2004). Según la calidad de los contextos institucionales en cuestión, las prácticas que se pueden dar resultan muy diferentes. Por ejemplo, un entramado de reglas formales e informales facilitadoras de prácticas incluyentes y cooperativas conducentes a articulaciones virtuosas –en el largo plazo– entre valores tales como la equidad, la eficiencia y la gobernabilidad democrática; por otro lado, un conjunto de normas, prácticas y tradiciones establecidas que dan lugar a interacciones donde priman los conflictos con resultados de “suma cero”, en los cuales los involucrados tienden a priorizar sus intereses inmediatos excluyendo a los otros. El conjunto de situaciones reales se ubica, según los matices, entre ambos escenarios analíticos. De acuerdo con Repetto (1998), estos dos escenarios potenciales en el plano de la teoría conducen a una mirada más fina sobre el concepto de “instituciones” en tanto reglas, normas y prácticas informales y tradiciones que resultan de la acción humana (Vergara 1997, citado en Repetto 1998).

Desde que March y Olsen (1984) declararon ‘la aparición de un nuevo institucionalismo en la ciencia política’ las investigaciones sobre instituciones políticas han avanzado considerablemente. Hoy ya no alcanza con centrar la atención sobre las instituciones formales, sino que existe, además, un conjunto de incentivos “reales” que subyacen las motivaciones para la acción de los actores. La literatura del *rational choice* ha sido, especialmente, muy criticada por su excesiva atención a las reglas formales y su insuficiente atención a aquellas prácticas e instituciones informales firmemente establecidas (Helmke y Levitsky 2004).

Por lo tanto, en primer lugar, se toma como base para el análisis la definición estándar de instituciones, aquella que dice que son las reglas y los procedimientos (tanto

formales como informales) que estructuran la interacción social por medio de la habilitación y el constreñimiento del comportamiento de los actores (North 1990; Knight 1992; Carey 2000). Siguiendo las definiciones que realizan Helmke y Levitsky (2004), las instituciones informales son aquellas reglas socialmente compartidas, que generalmente no están escritas, y que son creadas, comunicadas y aplicadas (*enforced*) por fuera de los canales de sanción oficial¹³. En contraste, por instituciones formales se debe tomar aquellas reglas y procedimientos que son creados, comunicados y aplicados (*enforced*) por canales que son ampliamente aceptados como oficiales.

Entre las múltiples perspectivas que confluyen hoy en día alrededor de la temática institucional cabe destacar el concepto de “Sistema Político” desarrollado por Morlino (1985) que está compuesto por tres niveles: *la comunidad política, el régimen político y las autoridades*. El presente trabajo toma simplemente el componente de las *normas y reglas de juego* que constituye uno de los componentes del *régimen político*. Lo relevante es que el autor sostiene que las normas y reglas de juego son las que estructuran la acción social. En primer lugar, las mismas delimitan los modos en que los miembros del sistema pueden participar tanto del proceso de toma de decisiones como de aplicación de las mismas, regulando o condicionando la forma en que las decisiones son adoptadas e implementadas. En segundo término, también prescriben la forma de designación o reclutamiento de aquellas personas que estarán autorizadas a decidir y a implementar las decisiones adoptadas. Con respecto a la naturaleza de las normas, Morlino también hace la diferencia entre el campo de *lo formal y lo informal*. Según él, las normas, *reglas formales (constitución, leyes, decretos, etc.)*, son las que regulan cuál es el ámbito de competencia de cada órgano político, quiénes son las personas autorizadas para integrarlos y bajo qué procedimientos, y cuáles son las funciones correspondientes a cada uno de ellos. Sin embargo, ello no permite suponer que las normas son perfectas predictoras del comportamiento de estos órganos. En efecto, ello se debe a la

¹³ Los autores construyen esta definición a partir de conceptos que toman de otros tales como Brinks 2003, North 1990; O'Donnell 1996; Carey 2000; y Lauth 2000.

importante presencia de las *reglas informales* cuyo contenido puede ser diferente al de las normas. El autor sostiene que *“mientras que las reglas del juego son siempre efectivas y operantes, los procedimientos no siempre son operantes y eficaces, y sería necesario aclarar empíricamente en qué medida la realidad difiere de las prescripciones formales”* (Morlino 1985: 38).

En esta misma línea, los autores Helmke y Levitsky (2004) sostienen que los actores políticos responden a un *mix* de incentivos tanto formales como informales. De este modo, se vuelve crítico prestar cuidadosa atención a las instituciones informales para comprender los incentivos que habilitan y limitan los comportamientos políticos. La consideración de las instituciones informales permite explicar los resultados de las instituciones formales puesto que las estructuras informales dan forma a la *performance* de las instituciones. En efecto, las instituciones informales influyen en los resultados institucionales creando o reforzando los incentivos de los actores para el cumplimiento de las reglas formales (Helmke y Levitsky 2004).

1.2.5. Incentivos políticos partidarios que se “filtran” en los CC.EE.

Finalmente un componente que no puede ignorarse al analizar los CC.EE. es su característica distintiva frente al resto de los actores que componen el nivel intermedio del sistema educativo bonaerense: esto es, que es el único actor del sistema educativo cuyos miembros son electos por el voto de los ciudadanos del distrito. Esto resulta relevante puesto que, **el comportamiento de los representantes depende en primera medida de las modalidades a través de las cuales acceden a sus cargos** (Morgenstern y Siavelis 2004). Y si bien es cierto que las instituciones importan, también es cierto que no son determinantes; las instituciones crean el entorno que modela los resultados y comportamientos. Lo que estos autores sostienen en su trabajo es que los incentivos del comportamiento del representante están dados por la forma en que fue electo y la forma en que puede ser re-electo o removido del cargo.

Ingresar a las listas de candidatos de los partidos políticos es condición necesaria para poder ser electo. A su vez, son los partidos políticos los que controlan la confección de tales listas. Y si bien existe un proceso formal previsto por la carta orgánica de cada partido político para la confección de las mismas, en la práctica, muchas veces sucede que la selección de candidatos termina siendo designación a dedo por el jefe del partido político. Además, en los casos en que existe concurrencia de elecciones para cargos de distinto nivel en una misma fecha, las candidaturas de los gobernadores o intendentes, en el caso de las boletas municipales, tienden a “arrastrar” al resto de las listas integradas en las boletas partidarias.

La competencia se da, no sólo **entre los distintos partidos políticos**, sino que – en los últimos diez años en la Argentina se ha observado **al interior de los partidos políticos** argentinos y bonaerenses– los dirigentes partidarios se dividen de acuerdo con aquello que los divide en los municipios de mayor población. Es sabido que los partidos políticos son estructuras de cooperación sujetas a tensiones resultantes de la competencia entre sus miembros. *“En la Argentina se ha privatizado la generación de políticas y su ejecución en distintos sectores, esa es la gran falla de los partidos. Las plataformas las hace el grupo de uno u otro candidato, no el partido”*¹⁴. Por lo tanto, en la actualidad, el acceso a los cargos estaría siendo controlado por las sub-organizaciones partidarias. Por ejemplo, los consejeros escolares deben esforzarse por evitar desafiar a los líderes que facilitaron su acceso a las listas partidarias (el titular del poder ejecutivo provincial o municipal). Éstos son quienes pueden aspirar a una reelección en los casos que dispongan de un amplio margen de maniobra respecto del resto de los niveles del partido (Jones y otros 2002 citado en Leiras 2006)¹⁵.

Los procesos de reclutamiento y selección (Morgenstern y Siavelis 2004) son difíciles de definir y explicar –y su influencia sobre los comportamientos políticos son aún más complejos de discernir. Esto es básicamente por dos motivos. El primero es que los

¹⁴ Testimonio obtenido en entrevista realizada por Leiras en abril del 2004.

¹⁵ Para el caso de los jefes de municipios reelectos en el conurbano bonaerense se recomienda la lectura de O'Donnell (2005).

procesos de reclutamiento y selección se desarrollan a lo largo de períodos muy largos de tiempo sin un claro punto de inicio. El segundo es que dichos procesos involucran muchas operaciones detrás de escena (*“behind-the-scene”*) que son difíciles de estudiar. Los autores aceptan que estas decisiones que se toman “en la parte de atrás” son en respuesta a una serie de incentivos que motivan cierto comportamiento político, pero la variación entre la reacción de los políticos y los partidos requiere ir más allá de un análisis institucional (o de las instituciones) mirando factores tales como los intereses e incentivos de los actores involucrados. El problema es que resulta muy difícil conocer y medir con exactitud los efectos de estos factores. Sin embargo, la estructura de incentivos de las instituciones de gobierno y sus efectos sobre los representantes una vez electos.

1.3 Aspectos metodológicos

1.3.1. Objetivos

El **objetivo general** que persigue este trabajo es **analizar las características organizacionales y las funciones de los CC.EE. de la provincia de Buenos Aires**, a partir de la observación de las funciones que formalmente disponen (*reglas formales*) y los efectos que las instituciones informales (*reglas de juego y procesos informales*) —relevadas a partir del análisis del discurso— ejercen sobre estos actores de nivel intermedio del sistema educativo bonaerense.

Los objetivos específicos son:

- Describir y comprender el marco legal que actualmente limita y habilita a los CC.EE.
- Ingresar al mundo real de los CC.EE. y hacer un relevamiento de las instituciones informales que terminan de dar forma al comportamiento de los CC.EE. a partir de aquello que los mismos consejeros escolares sostienen en sus discursos.

1.3.2. Hipótesis

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

1.3.3. Criterios de selección de casos

Dada la imposibilidad de realizar un análisis de los 134 CC.EE. que existen en la provincia de Buenos Aires, y dada la escasez de tiempo y recursos con que se cuenta, se ha privilegiado el estudio en profundidad de dos distritos escolares. Aún así, es preciso reconocer que al hacer esto se pierde gran parte de la diversidad que existe dentro de la provincia. Asimismo, es importante aclarar que estos dos casos no son utilizados como modelos representativos, sino como ejemplificación de diferentes conjunciones de factores e intereses en distritos diferentes.

Básicamente los criterios empleados para su selección han sido: 1) *La accesibilidad*, es decir, la posibilidad de acceso a los datos (tanto por ubicación geográfica como también por la disposición de los actores para brindar información sobre los CC.EE.); 2) *La similar composición social*, esto es, se seleccionaron distritos relativamente semejantes a partir de características que se conocían del distrito y su región (ver anexo nº 6) de modo que la composición social del distrito no sea un factor que varíe de forma significativa y afecte nuestras observaciones; y 3) *La diferente composición político partidaria del consejo*, puesto que se presume que las diferencias en el color político del órgano puede constituir un factor adicional que influye sobre el comportamiento de los CC.EE. De allí que los CC.EE. abordados en este estudio pertenecen uno al radicalismo (VL) y el otro al partido Justicialista (SF)¹⁶.

¹⁶ Los casos aquí seleccionados forman parte de los 19 distritos que componen el conurbano bonaerense (ver anexos 1 y 2), donde se concentra el 63% de la población total de la provincia (13.827.203) en una superficie que no supera el 2% del territorio total provincial. Datos obtenidos a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 para la provincia de Buenos Aires, publicados por el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

El estudio aquí propuesto es de corte cualitativo, ya que constituye un estudio exploratorio que apunta a obtener un conocimiento en profundidad del fenómeno más que a extraer conclusiones generalizables a todos los CC.EE. de la provincia de Buenos Aires.

El análisis se concentra en primer lugar, en revisar la normativa fundamental que regula el comportamiento de los CC.EE. Una vez identificadas las principales funciones, competencias y responsabilidades que tienen los CC.EE. y sus miembros, según la norma, se procederá a la realización de un trabajo de campo acotado. Como hemos mencionado en la teoría –en muchas circunstancias– las normas presentan cierta incapacidad para predecir los comportamientos en la vida real. En efecto, no sólo se evaluará la información que surja del análisis de las reglas formales (*ley provincial, estatutos y leyes vigentes, organigramas*) sino también aquella que resulte del análisis de las reglas informales (*que serán relevadas a partir del análisis del discurso de los protagonistas*) a fin de obtener una mirada lo más exhaustiva posible del escenario en el que se desarrolla el comportamiento real de estos actores. El relevamiento y posterior análisis de las reglas informales se realizará de manera “indirecta” a través de entrevistas en profundidad, semi-estructuradas, realizadas a distintos consejeros escolares de los dos casos de estudio seleccionados (ver la guía de entrevistas en el anexo 4 donde se explicitan las áreas temáticas más importantes a relevar con sus respectivas dimensiones).

CAPÍTULO II: EL MARCO NORMATIVO FORMAL ¿OBSTÁCULO O POSIBILIDAD?

Este capítulo intenta dar cuenta del marco legal dentro del cual se mueven los CC.EE. de la provincia de Buenos Aires. Por un lado se busca identificar no sólo los deberes y atribuciones que las normas vigentes les prescriben, sino también las restricciones jurídicas que los limitan. Por el otro, se pretende identificar si existen (o no) “lagunas del derecho”, es decir, ámbitos no regulados que les permitan un uso discrecional de su poder. De algún modo se intenta ver aquello que dice la norma pero también aquello que no dice, puesto que contribuye a comprender las acciones de los CC.EE.

A continuación, se presenta un mapa legal (figura n° 1) que resume la normativa más importante que ha regulado en forma directa a los CC.EE. durante los últimos cincuenta años. A los fines prácticos de esta investigación, interesa analizar solamente aquello que actualmente está en vigencia.

Junto con el retorno de la democracia en 1983 son reabiertas las puertas de los CC.EE. de la provincia de Buenos Aires. En 1987 se sanciona la segunda **Ley de Consejos Escolares (10.589)**¹⁷ pero rápidamente, en la década del '90, con la sanción de **la Ley de Educación Provincial (11.612) en 1995**, se derogan todas las leyes anteriores, incluso la Ley 10.589, restringiendo muchísimo las funciones y atribuciones de los CC.EE. Al poner la lupa sobre los 51 artículos (arts. 50-101) que la Ley Provincial (11.612/95) dedica a los CC.EE. (sobre un total de 137 arts.) se puede inferir la relevancia que tenía para las autoridades provinciales del momento (el gobernador Duhalde) el objetivo de recortar las esferas de injerencia de los mismos.

¹⁷ La 1° Ley de CC.EE. n° 6.266 data de 1960. Ver en la figura n° 1 el mapa legal de los CC.EE.

Figura N° 1: Mapa Legal de los CC.EE. de la Pcia. de Buenos Aires (1960-2007)¹⁸

1960	Ley 6.266 - 1° Ley de Consejos Escolares
1966	Decreto 462 - Caducan las autoridades de los Consejos Escolares
1976	Resolución 1.267 - Los Consejos Escolares pasan a ser Unidades Administrativas Únicas (U.A.U.) sujetas a la Inspección.
1983-87	Ley 10.579 - Estatuto Docente
1987	Ley 10.589 - 2° Ley de Consejos Escolares
1994	Constitución Provincia de Buenos Aires <i>Legisla sobre CCEE (Capítulo III – art 203)</i>
1995	Ley 11.612 - Ley de Educación Provincial <i>Contiene 1 capítulo sobre CCEE (Art. 50-101); deroga las leyes anteriores.</i>
2002	Resolución 260/02 - FUDIE (Fondo Único De Infraestructura Escolar)
2003	Resolución 6000 y 6001/03 - UEGD (Unidades Educativas de Gestión Distrital)
2006	Resolución 1987/06 - Secretario Técnico.
2007	Decreto 73/07 que reglamenta la sanción de la ley 13.600 (dietas)

Fuente: elaboración propia.

2.1 Marco Legal que regula a los CC.EE.

En los últimos veinte años, el marco legal de los CC.EE. se ha modificado sustancialmente. Y si bien los CC.EE. son (como se vio anteriormente) un organismo de larga data en el sistema educativo bonaerense, en la actualidad su legitimidad formal tiene sustento, en primer lugar, en la Constitución bonaerense (sancionada en 1994). En su artículo 203¹⁹ se postula que:

*“La administración de los servicios educativos, en el ámbito de competencia territorial distrital, con exclusión de los aspectos técnicos pedagógicos estará a cargo de **órganos desconcentrados de la Dirección General de Cultura y Educación denominados “Consejos Escolares”**. Estos órganos, además, serán **colegiados, integrados por ciudadanos elegidos por el voto popular**, en número que se fijará con relación a la*

¹⁸ Otras normas importantes que actualmente regulan la actividad de los CC.EE. son la ley 10.430 (Estatuto y Escalafón del Personal Administrativo), la ley 7.764 (Ley de Contabilidad) y el decreto-ley 7.647/70 (Ley de Procedimientos Administrativos). *Resoluciones:* 3363/88 - Distribución y tareas del personal de servicio; 214/95 - Reglamento interno de los Consejos Escolares; 5707/02 - Inscripción y designación del personal de servicio; 6/04 - Programa Descentralización de la Gestión Administrativa; 2235/05 - Publicación de los estados contables de los Consejos Escolares; 2900/05 - Estructura de la DGCyE. *Disposiciones:* 41/02 del Subsecretarios de Educación - Transporte de Alumnos; 32/03 Dirección de Consejos - Atribuciones y funciones de las comisiones distritales.

¹⁹ Este artículo constitucional se verá luego reglamentado minuciosamente por La Ley de Educación Provincial 11.612 en los 51 artículos que destina a los CC.EE.

cantidad de servicios educativos existentes en cada distrito, y no será menor a cuatro ni mayor a diez miembros. Los Consejeros Escolares durarán en sus funciones cuatro años, renovándose cada dos años por mitades, pudiendo ser reelectos²⁰ [el destacado de la cita es propio].

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

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

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

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

Los recursos que manejan los CC.EE. provienen en gran parte de las **Cuentas Únicas de Fondos Provinciales** (CUFP). Pero no sólo, administran estas cuentas sino

²⁰ Según lo reglamenta la ley 11.612 en su artículo 50, cada Consejo Escolar estará constituido por Consejeros escolares titulares, los que durarán cuatro (4) años en sus funciones, renovándose por mitades cada dos años. El número de Consejeros escolares por distrito variará de cuatro a diez, de acuerdo a la cantidad de servicios educativos públicos existentes en el distrito según una escala allí preestablecida. La escala: a) Desde 351 Servicios Educativos: diez (10) Consejeros; b) Desde 201 hasta 350 Servicios Educativos: ocho (8) Consejeros; c) Desde 61 hasta 200 Servicios Educativos: seis (6) Consejeros; d) Hasta 60 Servicios Educativos: cuatro (4) Consejeros.

que además manejan el dinero que reciben en otras tres cuentas, a saber, **Fondos Propios (FP)**, **Fondo Compensador (FC)** y **Servicio Alimentario Escolar (SAE)**²¹.

Dentro de las CUF²², la cuenta *Descentralización* comprende los rubros de: provisión de agua potable, fondos operativos para escuelas especiales, combustible y mantenimiento de los vehículos de éstas escuelas también, combustible para calefacción de las escuelas públicas en todo el distrito, provisión de ropa y materiales de trabajo para el personal según la ley 10.430, desagote de pozos, hospedaje de alumnos, alquiler y mantenimiento de baños químicos, transporte y otros²³. Asimismo el CUF *Fondo Único Descentralizado de Infraestructura Escolar (F.U.D.I.E.)* son partidas de dinero administradas por la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar (DPIE) que llegan a los CC.EE. en el año específicamente para utilizar en obras de infraestructura o reparaciones grandes (instalación de gas en todas las escuelas o de electricidad). Por su parte, los FP es dinero que generan los CC.EE. con donaciones, rifas, sucesiones vacantes, subsidios del municipio y las rentas de las demás cuentas. Estos fondos son utilizados para gastos menores del Consejo como, por ejemplo, fletes, librería, etc. El FC, además, son recursos destinados a refacciones pequeñas y el mantenimiento de las escuelas, generados por el Ministerio de Economía con un porcentaje de recaudación por Ingresos Brutos de pequeños contribuyentes y administrados por la DPIE²⁴. El *Fondo Compensador - Fondo Escuela (FC-FE)* es dinero que llega a los CC.EE. y que estos entregan a las cooperadoras de las escuelas (los montos van desde los \$450 hasta los \$2.400 pesos). Este dinero debe usarse para cosas prioritarias como *recarga de matafuegos, rotura de vidrios, arreglos de puertas o candados, etc.* Los

²¹ Véase cuadro resumen en anexo 3. Nótese, además, que si bien aquí figuran los órganos frente a los cuales los CC.EE. deben realizar sus rendiciones de cuentas, no ha sido posible terminar de comprender, y por ende, explicar el proceso por medio del cual se realizan dichas rendiciones.

²² Las CUF comprenden: 1- Descentralización; 2- F.U.D.I.E. (Fondos Administrados por la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar); 3- Subsidios por disposición; 4- Subsidios por resolución; 5- Subsidios de la unidad ejecutora provincial; 6- Alquileres.

²³ Estos rubros se solicitan al Departamento Descentralizador en forma mensual mediante una planilla de necesidades (ver en anexo 3; segunda parte)

²⁴ A modo de información es un fondo que en el año 2004 movilizó unos 77 millones de pesos. Y a un solo distrito como es el caso de San Fernando, por ejemplo, hoy llegan entre 2 mil y 4 mil pesos por semana (fuente: entrevista con la Tesorera del Consejo Escolar de San Fernando).

fondos del SAE son fondos remitidos por el Ministerio de Desarrollo Humano, y destinados a servicios alimentarios, combustibles y equipamiento de comedores.

Aún con sus funciones acotadas, los CC.EE. han preservado un poder no menor en la distribución de todos estos recursos anteriormente especificados. No obstante esto, los consejeros miembros de los CC.EE. en materia de derechos parecieran haber empeorado su condición respecto a aquello que establecía la ley 10.589 (art. 9). Antiguamente, los consejeros escolares, cualquiera fuese su profesión, tenía derecho a recibir una indemnización compensatoria (más conocida por dieta) por su afección de tareas privadas²⁵. **La normativa vigente en la actualidad** (ley 11.612, art. 51: inciso 2) **dispone que el ejercicio del cargo es “ad-honorem” para todo aquel que no sea personal administrativo o docente que pueda acceder a una licencia con goce de sueldo por desempeño de cargo público electivo**²⁶. En el capítulo tercero se podrá ver en opinión de los consejeros entrevistados cómo esta medida contribuyó a que el cargo de consejero escolar durante los años noventa quedara casi exclusivamente reservado para aquellos docentes militantes de partidos políticos. Como consecuencia de esto se podrán analizar luego los efectos de la política en la carrera docente. Pero para comenzar se puede mencionar que muchas veces existen efectos “no deseados” que se suceden a la sanción de una norma. En este caso en particular, existe la posibilidad de que una medida de este tipo termine en la práctica por excluir a otros miembros de la comunidad (no docentes ni administrativos) de la participación en el sistema educativo de su distrito.

²⁵ Antiguamente, la indemnización compensatoria que percibían todos los Consejeros Escolares se ajustaba a la siguiente escala (establecida en el art. 9): 1° categoría: El equivalente a cuatro (4) meses de sueldo mínimo de la Administración Pública; 2° categoría: El equivalente a tres y medio (3,5) sueldos mínimos de la Administración Pública; 3° categoría: El equivalente a tres (3) sueldos mínimos de la Administración Pública; 4° categoría: El equivalente a dos y medio (2,5) sueldos mínimos de la Administración Pública; 5° categoría: El equivalente a dos (2) sueldos mínimos de la Administración Pública. Todo aquel que fuere docente en actividad al momento de ser electo consejero escolar, tenía derecho a pedir una licencia especial, con o sin goce de sueldo en todos sus cargos (art. 10). En el caso que el docente electo solicitara una licencia con goce de sueldo se debería entender como renuncia expresa a la indemnización compensatoria del artículo 9, y en el segundo caso, como opción en favor de la indemnización. En ambos casos, dicho período debería ser computado como ejercicio activo del Magisterio en todos sus efectos.

²⁶ Esta garantía comprende la percepción de haberes por el período completo para el que fuere electo en la forma que establezca la respectiva reglamentación, rigiendo el derecho salarial desde la toma de posesión del cargo para todos los mandatos, aún los vigentes. Al mismo tiempo, la administración hará reserva del cargo y/o cargos y/o módulos y/u horas cátedras a los que el Consejero Escolar en ejercicio hubiera accedido.

Sin embargo, si bien esta fue la realidad que determinó gran parte del período analizado, la historia de vaivenes entre la administración central y los CC.EE. no termina aquí. Recientemente, en febrero de 2007, el gobernador Solá reglamentó por medio del decreto 73/07 la ley 13.600 por la cual los consejeros escolares volverán a percibir una dieta mensual con su correspondiente sueldo anual complementario según las escalas fijadas por éste. Dada la proximidad del hecho a la realización de este estudio sus efectos no serán analizados.

Aún así, y pese a las modificaciones introducidas por la ley 11.612, **los CC.EE. continúan gozando de la misma legitimidad democrática** reconocida por la ley 10.589, puesto que **se mantuvo intacta la modalidad de elección de los consejeros**. La ley provincial en concordancia con la Constitución sostiene que los miembros de los CC.EE. son elegidos de forma directa por el voto popular del electorado de cada distrito, pudiendo ser reelecto (art. 52), en elecciones concurrentes con los comicios para intendentes, concejales y legisladores provinciales, de conformidad con la Ley Electoral que rija en la Provincia (art.53)²⁷.

Más aun, los CC.EE. en tanto órganos colegiados requieren de una cierta organización para poder asegurar un correcto funcionamiento. Los CC.EE. precisan de una planta orgánica para funcionar que cuente con determinados recursos humanos e infraestructura además de un reglamento que establezca las funciones asignadas a cada uno de los consejeros escolares miembros del cuerpo y el modo en que éstos deberán operar.

²⁷ Por su parte, la **Ley Electoral de la provincia de Buenos Aires** (ley 5.109; Cap. XX, arts.117 – 121) determina que para las elecciones de concejales, consejeros escolares o Intendentes, cada partido político debe formar su lista de candidatos con el título de “Elección Municipal”. Tales listas deberán estar encabezadas por el candidato a Intendente y contendrán los nombres de los titulares y suplentes que deban elegirse para el cargo de Concejales conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (art. 118). En la misma lista y a continuación, bajo el título de "Consejo Escolar" se deberán incluir los nombres de los titulares y suplentes de los candidatos a Consejeros escolares que corresponda elegir (art. 119). Estas listas deberán ser oficializadas ante la Junta Electoral hasta 10 (diez) días antes de realizarse las elecciones. Una vez finalizada la elección, la Junta Electoral proclamará y diplomará como Intendente al que haya obtenido mayor número de sufragios, y como concejales y consejeros escolares a los ciudadanos de cada lista hasta el número que a cada uno corresponda, de acuerdo con los sufragios obtenidos (art. 120). A tales efectos, vale como aclaración que *“serán electores los ciudadanos argentinos y extranjeros en las condiciones que determinen la ley inscripto en el registro electoral del distrito, y serán condiciones para ser elegidos: ser mayor de edad y vecino del distrito con no menos de dos años de domicilio inmediato anterior a su elección”* (Constitución provincial, art. 203 anteriormente citado [el destacado de la cita es propio]).

En primer lugar, los CC.EE. según el artículo 63 de la ley 11.612 serán asistidos por un *Secretario Administrativo* y un *Secretario Técnico*²⁸. El primero de estos será designado y se regirá conforme a lo dispuesto en el artículo 64 de la ley²⁹. En lo que se refiere a la figura del Secretario Técnico si bien la ley 11.612 contiene los artículos 63, 65-69, y 77 (segundo párrafo) que versan sobre los derechos, atribuciones y su correspondiente forma de elección, la resolución por medio de la cual la DGCyE resuelve llamar a concurso a los primeros candidatos a cubrir el puesto tiene fecha de diciembre de 2006 (resolución 1.987/06). Dado que al momento de finalización del estudio aún no habían terminado de ser electos los Secretarios Técnicos para los 134 CC.EE. de la provincia no se los considera como un factor que influya sobre el desempeño de los CC.EE. analizados. Aun así no se debe ignorar tanto su existencia como sus potenciales efectos sobre la producción de resultados de los CC.EE. en el futuro.

En este sentido, la ley provincial establece que los demás agentes que integren los CC.EE. serán designados por la DGCyE conforme al procedimiento previsto por la ley 10.430. Los mismos quedarán comprendidos dentro del Régimen General para el Personal de la Administración Pública Provincial (art.70). Esto es un factor en algún punto limitante para los CC.EE. ya que, al depender de provincia para la asignación de personal no siempre pueden asegurarse la cantidad de personal capacitado que realmente precisa cada distrito para asegurar un correcto y ordenado funcionamiento.

Por otro lado, la ley provincial también asegura que los CC.EE. deberán funcionar en las dependencias que establezca la DGCyE para cada caso (art. 71) y el trabajo de los consejeros deberá organizarse mediante distinto tipo de sesiones que los CC.EE. celebrarán

²⁸ Según el artículo 85 - Son atribuciones y deberes del Secretario Técnico, sin perjuicio de las expresadas particularmente en otros Artículos: a) La ejecución plena de las disposiciones del cuerpo instrumentando lo necesario a tal efecto; b) Organizar las tareas del personal dependiente del Consejo Escolar; c) Atender el pleno despacho de los asuntos del Consejo Escolar incluyendo en dicho concepto la Administración del Personal, la Administración Contable y la Administración de Servicios Generales e informáticas que correspondan al Distrito; d) Realizar informes y proyectos de mejoramiento de gestión, en ambos casos mensuales, a la Subsecretaría Administrativa.

²⁹ Son exclusivamente funciones y deberes del Secretario Administrativo: llevar el libro de asistencia a las sesiones y reuniones y refrendar las actas que se labrasen por separado, en caso de pérdida o sustracción del libro de actas hasta tanto se recupere el mismo o el Consejo habilite uno nuevo, en los términos del artículo 79 de la Ley y su reglamentación.

(art. 72): las Preparatorias que serán a los efectos de cumplir con lo establecido en la Ley 11.612; las Ordinarias que (según ley 12.301) se realizarán desde el 1 de febrero hasta el 31 de diciembre, cuya frecuencia, día y horario será establecido por el cuerpo en la primera sesión que se celebre (sin perjuicio de todas las demás que fueran necesarias y sean convocadas por el presidente o su reemplazante); las Extraordinarias que serán aquellas que se celebren durante el mes de enero convocadas por el Presidente o su reemplazante o por la DGCyE cuando un asunto de interés así lo exige; y por último, las Especiales que se llevarán a cabo cuando así lo requiera un tercio de los consejeros como mínimo, y en las que se tratará solamente el asunto que motivó la convocatoria³⁰.

En materia de atribuciones y deberes que poseen los miembros que integran el cuerpo es preciso atender a la siguiente tabla, ordenada según cargo que desempeñe cada consejero escolar:

Cargo	Atribuciones y Deberes	Referencia Legal
Presidente	a) Convocar a los miembros del cuerpo a las sesiones que debe celebrar el mismo fijando el Orden del Día, sin perjuicio de los que, en casos especiales resuelva el Consejo; b) Presidir las Sesiones en las que tendrá voz y voto. En caso de empate su voto valdrá doble; c) Firmar las Disposiciones que apruebe el Consejo, y las Actas, siendo refrendadas en todos los casos por el Secretario o Consejero Escolar que lo reemplace; d) Firmar juntamente con el Tesorero todo lo referente a la administración contable del Consejo; e) En caso de necesidad y urgencia, el Presidente podrá disponer lo que corresponda, debiendo ser tratado por el Cuerpo en la primera Sesión que celebre.	Ley 11.612 Art.. 80
Vicepresidente/s	Reemplazar al titular en caso de ausencia o de lo previsto en el Artículo 81.	Ley 11.612 Art. 82

³⁰ En todos los casos, la mayoría absoluta del total de consejeros escolares titulares formará quórum para deliberar y resolver (art.73) y las sesiones serán públicas salvo disposición en contrario de dos tercios del total de miembros del cuerpo (art. 74). A su vez, el cuerpo podrá dictar su Reglamento Interno en el que establecerá el orden de las sesiones, el trabajo a realizarse y la organización y el funcionamiento del cuerpo (art. 77). En el caso de los CC.EE. que no posean reglamento, y sus consejeros miembros no lo sancionen, se aplicará el que dicte la DGCyE. Según este artículo, la plena ejecución de las resoluciones del cuerpo debieran estar a cargo del Secretario Técnico, como así también las disposiciones concernientes a la organización del régimen de sus oficinas. Una vez, si bien esto figura en la Ley provincial desde 1995 recién comenzará a entrar en vigencia para algunos CC.EE. a partir de la sanción de la Resolución N° 1987/06 y la celebración del concurso correspondiente para la ocupación del cargo. Por su parte, a los procedimientos y actos administrativos que los CC.EE. realicen le serán de aplicación las previsiones del Decreto-Ley 7.647/70 de Procedimientos Administrativos (art. 78). Asimismo será preciso que los CC.EE. labren las actas de las sesiones realizadas en un libro especialmente habilitado, rubricado por una autoridad competente que la DGCyE determine.

Secretario	<ul style="list-style-type: none"> a) Refrendar la firma del Presidente; b) Reemplazar al Vicepresidente; c) Supervisar y custodiar el archivo y la documentación del Consejo, la que no podrá ser retirada de la sede del mismo; d) Llevar y refrendar el Libro de Actas; e) Computar, verificar y anunciar el resultado de las votaciones; f) Coordinar con el Secretario Técnico la plena ejecución de las Resoluciones del Cuerpo; 	Ley 11.612 Art. 83
Tesorero	<ul style="list-style-type: none"> a) Administrar los bienes de la Dirección General de Cultura y Educación colocados bajo responsabilidad del Consejo Escolar, conjuntamente con el Presidente. b) Firmar conjuntamente con el Presidente o quién lo reemplace los cheques del Consejo Escolar. c) Llevar los libros y/o registros de contabilidad del Consejo de acuerdo con las reglamentaciones vigentes. d) Coordinar con el Secretario Técnico el pago de sueldos y remuneraciones del Personal Docente, Administrativo, Obrero y de Servicio de los Servicios Educativos del Distrito y Personal Administrativo de las demás Reparticiones Distritales de la Dirección General de Cultura y Educación y del Consejo Escolar local, conforme a las indicaciones que se impartan desde la Subsecretaría Administrativa. e) Rendir cuentas documentadas de las inversiones que se realicen por intermedio del Consejo Escolar. f) Elaborar y elevar conjuntamente con el Secretario Técnico informes mensuales del estado de cuentas y realizar balances trimestrales del movimiento ordinario de los fondos que administre el Consejo Escolar. 	Ley 11.612 Art. 84

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

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

Volviendo sobre el texto de la ley anterior de CC.EE. (ley 10.589/87) puede advertirse que esta ley le quita algunas facultades importantes como ser: la determinación

de la localización de los nuevos establecimientos³¹, la inscripción y nombramiento del personal docente (que pasa a manos de la Secretaría de Inspección), la capacidad de generar iniciativas y gestionar frente a la DGCyE las mejoras que considere necesarias con respecto a la enseñanza y la protección escolar, y la obligación de intervenir en la lucha contra el ausentismo y la deserción escolar. Más aún, la ley provincial 11.612 nada dice respecto de las competencias que enunciaban los siguientes artículos de la ley 10.589/87:

(art. 43) Gestionarán a través de la Dirección General de Escuelas y Cultura y demás reparticiones públicas, las mejoras que consideren necesarias con respecto a la enseñanza y protección escolar, como así todas las iniciativas que consideren puedan contribuir al mejoramiento de la enseñanza. El Consejo Escolar elevará las actuaciones y recibirá comunicación directa de las conclusiones a que se arribe.

(art.44) Intervendrán en la lucha contra el ausentismo y la deserción escolar. Las autoridades educacionales de las distintas instancias jerárquicas deberán prestar su apoyo con este objetivo. Consecuentemente actuará ante los padres de los niños en edad escolar, tomando las medidas necesarias para regularizar la situación planteada

De ello se desprende que los CC.EE. quedaron relegados bajo el nuevo marco normativo al desempeño de funciones de gestión e implementación de los recursos para asegurar una buena administración de los “servicios educativos”, pero con muy poca autonomía (y capacidad) para responder en forma directa a las demandas formuladas por la comunidad educativa local. Incluso, en aquellas cuestiones que tienen un impacto más crítico sobre el funcionamiento del sistema (como la provisión de útiles y equipamiento escolar) su rol aparece limitado a la gestión –ante la administración central– de esas provisiones³². Ello parece poner de manifiesto que la administración central entiende a los CC.EE. como meros agentes de transmisión de sus políticas, y dando por tierra con todas aquellas funciones y atribuciones que pudieran permitirle a los consejeros escolares adecuar

³¹ Según lo establecía la ley de CC.EE. de 1987 en su capítulo II, titulado “De la construcción, ampliación y reparación de escuelas” (arts. 45 – 48) “Determinarán la necesidad de creación de nuevos establecimientos, su ubicación y la eventual ampliación de los existentes, en forma conjunta con la Dirección General de Escuelas y Cultura, previo estudio de los datos censales obtenidos y del radio de influencia, a fin de tener el relevamiento de las prioridades del Distrito”.

³² Aún así, una serie de resoluciones renovaron el rol de los CC.EE. otorgándoles nuevas responsabilidades. En el año 2002, la doble necesidad de optimizar los recursos disponibles (en el contexto de la crisis económica que vivía el país) e impulsar la desconcentración administrativa, la resolución 694 crea el Fondo de Descentralización de la Gestión Administrativa, a través del cual se transfiere a los CC.EE. la gestión de recursos para la contratación de obras de infraestructura, mantenimiento escolar y pago de servicios locales. A su vez, la resolución 694 del mismo año crea las Comisiones Distritales “constituidas, como mínimo, por un representante del Consejo Escolar y el Delegado Distrital de la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar, pudiéndose incorporar todas aquellas instituciones representativas de la comunidad educativa y el Municipio” (artículo 5). A esta medida se agrega en 2003, en el contexto de recuperación de la recaudación impositiva, la creación del Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos, con los recursos generados por el impuesto sobre los ingresos brutos, a través de la ley 13.010.

de algún modo a la realidad local³³. Aún así retienen una cuota de responsabilidad y un poder muy importante para afectar la calidad educativa del distrito. Al decir calidad educativa no sólo se refiere a aquello que el docente enseña en el aula sino que también se deben tomar en cuenta las condiciones en las que los docentes deben enseñar (*estado de las aulas, baños, comedores escolares, recursos materiales, humanos y funcionales en general*) y en que los alumnos concurren a la escuela a aprender (*alimentación, vestimenta, útiles, etc.*).

Llegados a este punto, llama la atención que para todas estas acciones que retienen los CC.EE. no existan criterios explícitos o al menos algún tipo de consideración de justicia establecida. Esta ausencia deja el espacio abierto para que los CC.EE. puedan o no realizar estas acciones de un modo que beneficie al conjunto de la comunidad o que beneficie tan sólo los intereses de unos pocos pero siempre queda a discreción y voluntad de quiénes ocupen en cada momento el cargo de consejero, de sus intereses, ambiciones y capacidades. Pero lo que sí todos, tanto los actos del Consejo, como órgano desconcentrado y colegiado, y los actos de sus miembros sujetos de cuatro tipos de responsabilidades a saber (ley 11.612; art. 93):

“a) La Responsabilidad Patrimonial dispuesta en el Decreto Ley 7.764/71 de Contabilidad y/o el que en su caso lo reemplace y sus respectivos Decretos Reglamentarios; b) La Responsabilidad Civil prevista en el Código Civil y Leyes Complementarias; c) La Responsabilidad Penal dispuesta en el Código Penal y Leyes Complementarias. Sin perjuicio de lo expresado, y en cuanto a la Responsabilidad Disciplinaria Administrativa, el Consejo Escolar podrá aplicar a sus miembros con causa las sanciones de: 1) Amonestación. 2) Suspensión de hasta 90 días. 3) Destitución” [el destacado de la cita es propio].

Entonces si bien no existen de manera explícita criterios establecidos por ley para asegurar el buen desempeño de los CC.EE. y los consejeros en sus roles, están previstas las responsabilidades y las sanciones en caso de ser necesario. El problema es que al no estar clarificada la forma en que deben actuar, tampoco deja en claro bajo qué circunstancias son

³³ En el año 1997, en respuesta al avance de la DGCyE, un grupo de consejeros y diputados (apoyados en el poder político local y los sindicatos docentes) en oposición al peronismo gobernante, comenzaron a elaborar un proyecto de ley que planteaba la restitución de las atribuciones extraídas por la ley 11.612 y la incorporación de nuevas instancias a la participación democrática. Ampliamente difundido y debatido durante 1998 por el resto de los consejeros y diputados provinciales, el proyecto fue sancionado como ley en 2001 (luego de haber caído por no tratarse en los tiempos reglamentarios en 1999 y reingresado al congreso en 2000). Pero entonces el Poder Ejecutivo –a cargo del gobernador Ruckauf- vetó en forma total la flamante ley, pese a que diputados oficialistas de la comisión de educación habían participado en su elaboración (Olmeda y Cardini, 2003:21 también citado en Veleda 2007).

pasibles de aplicación las sanciones o al menos a partir de que indicios o pruebas es que puede iniciar un reclamo o pedido de sanción.

2.2 Conclusiones preliminares del capítulo

Las limitaciones introducidas por la ley 11.612 en todo lo referido a los CC.EE. sumadas a la estructura verticalista y burocrática de la DGCyE (desde donde se toman las decisiones que luego deben cumplirse en los demás niveles que la integran), transforman a los CC.EE. en un mero ente burocrático ejecutor de políticas gubernamentales definidas en el nivel macro. Y a simple vista parece que los CC.EE. como actores de nivel intermedio carecieran de todo grado de autonomía.

Sin embargo, la norma nada dice con respecto a cuestiones tan elementales como los criterios por medio de los cuales deberán ser afectados los recursos por ellos administrados, y en la mayoría de los casos las resoluciones que reglamentan estas cuestiones no son del todo claras ni exhaustivas. Tampoco nada dice la ley acerca de los resortes por medio de los cuales la comunidad –responsable por la elección de los miembros del cuerpo colegiado (CC.EE.) – puede y debe controlar a estos actores.

Además, llama poderosamente la atención que no esté prescripta la relación de los CC.EE. con las escuelas del distrito. Las normas vigentes nada dicen acerca del modo en que deben comportarse los CC.EE. en relación con las escuelas, si deben tener alguna instancia de comunicación o reunión regularmente establecida, con qué frecuencia deberán visitar las escuelas, entre otras cosas.

De ello se deduce, que si bien han perdido sus facultades de gobierno inmediato en el ámbito territorial distrital aún continúan siendo un órgano electivo y no designado por la administración central provincial, que es quién le entrega los recursos que éstos administran. Habrá que ver entonces cómo efectivamente toma forma, y se aplica en la práctica de los CC.EE., este marco normativo aquí descrito.

CAPÍTULO III: LOS CONSEJOS ESCOLARES, ENTRE LA SUBORDINACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR

“A mí me da la impresión de que lo que nos falta es enseñarle a la ciudadanía, nos eligieron pero no saben quién somos, qué hacemos.”³⁴

Este capítulo es el resultado del análisis de las entrevistas realizadas y el material recolectado con el trabajo de campo realizado en **dos distritos de la región educativa N° 6³⁵: SF³⁶ y VL³⁷**.

El trabajo de campo se realizó entre los meses de marzo y mayo de 2007. Para entrevistar a los consejeros escolares se utilizó en ambos casos una guía semi-estructurada de preguntas (ver anexo 4). También se sistematizó información encontrada en los libros de actas de los CC.EE. analizados (ver anexo 7 y 8). El análisis que se expone a continuación se organiza a partir de la selección de algunas de las dimensiones sobre las cuales se consultó a los consejeros escolares (pasados y actuales) de los casos antes mencionados.

De un modo más general, lo que se busca definir es el funcionamiento de los CC.EE. y sus características a partir de la percepción de los entrevistados y de cuatro puntos claves: 1) aquellas características organizacionales que definen a los CC.EE.; los perfiles distintos de los consejeros (*afiliación partidaria, trayectoria tanto políticas como en el ámbito*

³⁴ Testimonio de una ex consejera escolar del distrito de Tres Lomas haciendo un llamado a la solidaridad de sus compañeros presentes en el encuentro de la FEB del 12 de abril del 2007 para que se le explique a los ciudadanos qué es lo que hacen los CCEE. Ella luego de haber estado en el Consejo siente que por las preguntas que le hace la gente de vuelta en su lugar, nadie tiene en claro qué es lo que hace realmente un consejero escolar ni para que se lo vota. Este grado de desconocimiento hace imposible pensar en cualquier tipo de control social o pedido de rendición de cuentas que los ciudadanos debieran ejercer o exigir sobre estos actores políticos responsables de la administración política local.

³⁵ Ver datos de la Región en el cuadro comparativo que se presenta en el anexo 6.

³⁶ El Partido de San Fernando está localizado en el segundo cordón Norte del Área Metropolitana de Buenos Aires, al norte del Partido de San Isidro y al sur de Tigre, a 28 Km. de distancia de la capital federal y 75 Km. de la ciudad de La Plata (ver mapa en anexo 2). El Municipio está compuesto por cuatro localidades: San Fernando, Virreyes, Victoria e Islas. La mayor parte de su territorio se ubica en la zona de Islas, dado que es un Municipio con salida al Delta del Paraná. En la zona insular habitan 3.058 personas que viven en 950 Km.², mientras que la continental concentra 147.409 en solo 23 Km.², generando un total de 150.467 personas que habitan el suelo sanfernandino. (INDEC, Censo Nacional de población, hogares y vivienda 2001). Con excepción de unos pocos indicadores, el sistema educativo del partido de San Fernando no presenta diferencias que sugieran una atención distintiva respecto del resto de la Provincia de Buenos Aires. Su tasa de escolarización, la distribución de la matrícula entre niveles, etc. No se alejan significativamente del desempeño de los demás establecimientos educativos bonaerense según los índices de la tabla presentada en el anexo 6.

³⁷ El municipio está formado por las localidades de Vicente López, Villa Martelli, Florida, Florida Oeste, Munro, Olivos, La Lucila, Carapachay. Si bien a efectos legales todo el partido conforma la "Ciudad de Vicente López" desde 1939, suele ubicarse su cabecera en el Barrio de Olivos, por tener sitio allí la Municipalidad y otras instituciones del Estado municipal. Cuenta con una población total de 274.082 habitantes y es uno de los distritos más ricos de la provincia (censo INDEC 2001).

de la pedagogía, aspiraciones futuras, entre otros); cómo se confeccionan las listas de candidatos a consejeros; y por último, aquello que verdaderamente implica el ejercicio de dicho cargo.

Con todo, lejos de pretender juzgar las distintas conductas particulares o casos, lo que se espera es poder comenzar a echar luz sobre algunos rasgos distintivos de estos actores que mejoren la comprensión de su rol en el sistema educativo bonaerense.

3.1 La visión de los consejeros escolares sobre los CC.EE. y sus características

3.1.1. Características organizacionales de los CC.EE.

De un modo similar a lo observado en el capítulo anterior, una consejera escolar de VL se refería a los CC.EE. como *“un brazo de la DGCyE”*³⁸. En este sentido, y según era su opinión, la imposibilidad que presenta la provincia de Buenos Aires por sus extensiones territoriales, en tanto que los directivos de cada escuela no pueden viajar todos los días a La Plata, hace que los CC.EE se conviertan en un nexo de la DGCyE en cada distrito. Allí llegan, entre otras cosas, el correo, los sueldos, los expedientes y otras cantidades de trámites administrativos que tendrían que atenderse directamente en la ciudad de La Plata.

Con respecto al tema de **los recursos materiales y humanos con los que cuentan los CC.EE. para operar**, en todos los casos se pudo observar una situación semejante. Se ha encontrado que hay docentes con tareas pasivas y porteros o auxiliares realizando tareas administrativas en las sedes donde funcionan los CCEE. *“Como en la provincia están los cargos congelados, nosotros nos tenemos que manejar con docentes con tareas pasivas pero no tienen un conocimiento administrativo de la cosa y hay que explicarles todo de cero”*³⁹. El problema es que los CC.EE. dependen de que provincia le designe personal pero como no sucede tal cosa, deben funcionar con docentes, porteros o auxiliares que no están en función. Sucede además que estas personas no están capacitadas para realizar el tipo de tareas que se les requieren y entonces los consejeros escolares deben perder tiempo en atender otras cuestiones explicándoles lo que deben hacer. Pero además, los consejeros tampoco están

³⁸ Testimonio E3.

³⁹ Testimonio E1.

capacitados específicamente en temas administrativos y contables. Muchas veces su conocimiento proviene de lo que han ido aprendiendo mientras ejercían el cargo. Ésto, siempre y cuando se hayan interesado por hacerlo. Vale esta aclaración, dado que ninguna reglamentación o requisito normativo obliga a los consejeros a tener este tipo de competencias para acceder al cargo. Estos problemas que aparecen en forma reiterada en los CC.EE. son pues unos de los primeros sean o pequeñas crónicas permitan hacia el final del análisis postular algunas cosas que están contribuyendo a generar, o dejan el espacio para que se sucedan, hechos tales como los que se relatan en las notas periodísticas citadas al inicio.

También se señaló, en el capítulo anterior, la posibilidad de que **el número de consejeros escolares por distrito varíe** de cuatro (como mínimo) a diez (como máximo), de acuerdo a la cantidad de servicios educativos públicos existentes. Yendo al análisis de los casos prácticos, se debe señalar que desde el retorno a la democracia en 1983, VL ha tenido siempre una conducción radical en el municipio. Esto, de algún modo, ayuda a explicar que en algo más de 20 años de funcionamiento ininterrumpido que lleva el Consejo Escolar de VL, en sólo un período estuvo compuesto por representantes de más de un bloque político. Esto fue entre los años 1989-1993 mientras funcionaba con tan sólo 6 consejeros escolares. Actualmente cuenta con 8 miembros. Todos ellos pertenecientes al Frente UCR, varios de ellos con una larga trayectoria en el cargo (ver anexos 7 y 8)⁴⁰. Pero entonces, lo importante aquí es poder analizar **las influencias de los bloques políticos en cada nivel y cómo éstas pueden afectar el funcionamiento de los CC.EE.** en casos como el de VL. Este Consejo Escolar es uno todo radical con una gobernación provincial que por más

⁴⁰ En los anexos 7 y 8 se pueden ver las tablas de composición elaboradas a partir de la información encontrada en los libros de acta de los CC.EE. de SF y VL. La intención de hacer esto fue reconstruir del modo más exhaustivo posible el listado de miembros con datos tales como nombre, apellido, afiliación partidaria, año de ingreso y año de salida del Consejo para ver reelecciones en el cargo, y en los casos en que fuera posible conocer su ocupación actual o anterior a integrar el Consejo Escolar para ver tendencias (de permanencia en el sistema educativo o ascenso en la carrera política del partido).

de 20 años fue siempre justicialista, al igual que el Presidente del Consejo General de Educación. Una de las consejeras lo cuenta desde su experiencia personal:

“Nosotros cuando asumimos teníamos un grado de ‘autoridad’ entre paréntesis, es decir, limitada porque cuando el gobierno de la provincia no es del mismo color político que la persona que va a peticionar, obviamente no te van a recibir con sonrisas ni te van a tratar de solucionarte las cosas rápidamente. Eso era lo que nos sucedía a nosotras, consejeras escolares radicales cuando íbamos a La Plata. Entonces lo que hicimos fue ser persistentes y fundamentar muy bien cada uno de nuestros pedidos de modo que no pudieran negarse a atendernos. Pero la verdad es que nos costaba muchísimo”⁴¹.

Si bien éste es tan sólo un breve resumen de uno de los testimonios, todas las consejeras consultadas al respecto coincidieron en que no es sencillo conseguir los recursos que necesita el distrito, más aún al tratarse de un distrito tan rico como lo es VL. El gobierno provincial históricamente ha girado mucho más dinero, útiles, artículos de limpieza, guardapolvos a distritos como Lomas de Zamora o La Matanza, municipios que por su magnitud y cantidad de habitantes resultan claves para ganar la elección a gobernador de la provincia. Además, es interesante prestar atención a la segunda parte de su argumento donde cuenta cómo hicieron para superar este factor político que se les presentaba en algún punto como un obstáculo para la acción. Ella dice “lo que hicimos fue ser persistentes y fundamentar muy bien cada uno de nuestros pedidos de modo que no pudieran negarse a atendernos”. Lo central aquí es la decisión personal de este cuerpo de consejeros de aún sabiendo que les iba a costar, no se quedaron de brazos cruzados sin hacer nada porque la dirección provincial no era de su mismo partido político. Esto como hemos marcado anteriormente no está prescripto en ningún lado. Es una opción personal que pueden o no tomar los consejeros. Incluso frente a una misma situación de conflicto político que en VL abarca la totalidad del período de análisis encontramos que cada cuerpo de consejeros debe ir construyendo la salida y la respuesta para poder atender los requerimientos de la comunidad educativa. Porque las necesidades de alimentación de nuestros alumnos, las filtraciones o deterioros de los edificios escolares, la higiene de

⁴¹ Testimonio E2.

nuestras escuelas, las becas y todo el personal auxiliar que se desempeña en la provincia no tiene color político. Las necesidades están más allá de las personas que ocupen los cargos y más allá de los tiempos políticos y electorales. En palabras de otra consejera de VL:

*“Acá en VL pasa eso, pasa que no nos mandan subsidios, que cuando viene el reparto de guardapolvos, y citan para tal fecha, si no llegamos temprano se los dan a La Matanza. **No tenemos llegada como tienen ellos a las altas esferas.** Mirá, acá se maneja un caudal que por año yo te diría ronda el millón y medio de pesos, a dos millones entre gas, electricidad, luz, etc. Y eso que éste es un distrito que no necesita recibir tanto porque la municipalidad a través del Consejo Deliberante colabora mucho con las escuelas (con pintura, refacciones rápidas y hasta algunas construcciones). A veces con la anuencia, y a través de convenio, con la provincia, o a veces directamente, el municipio ve las necesidades, va y las arreglas (ven descascarada la pared, van y pintan)”⁴²[el destacado de la cita es propio].*

En este caso VL –al ser un municipio con una recaudación impositiva importante y con un nivel adquisitivo de su población en regla general bastante más alto que el resto de los municipios– muchas veces no recibe tanto como otros municipios o no recibe todo lo que solicita. Pero el Consejo de este distrito muchas veces va a peticionar a la municipalidad y el Intendente por medio de los concejales deciden hacerse cargo por ejemplo de la construcción de más de 13 jardines maternos y otros tantos jardines municipales con preescolar.

Otro ejemplo concreto de los problemas que se le presentan a estos CC.EE. son en el área de infraestructura para lo que dependen de la DPIE. Parece, según cuentan las Consejeras entrevistadas, que se toma mucho tiempo hasta que en la ciudad de La Plata atienden los problemas de aquellos distritos gobernados por la oposición.

“Hay escuelas que tienen 50 ó 60 años y se fue cambiando el cableo de a puchos a medida que saltaban los tapones acá y allá... pero se van haciendo las cosas con cuenta gotas... Vos a principio de año pasás todas las necesidades y estas a fin de año y todavía no te solucionaron lo que mandaste en marzo. (...) La provincia no trabaja con una planificación, sino que todo el tiempo emparcha las emergencias y evita los escándalos. O sea, son hijos del rigor, cuando la comunidad se levanta y hacen una manifestación que llaman a los medios, en seguida llega el dinero. Pero me parece que esa no debería ser la forma. Esto debería aceptarse para que a principio de año todas las escuelas no digo 10 pero por lo menos estén 7 puntos para poder iniciar su ciclo lectivo y no que a mitad de año tenga que empezarse una obra como se empieza constantemente, y hay que vallar y además de todo lo que tienen que hacer las maestras, que tienen que hacer de asistente social, les queda poco tiempo para enseñar porque además tienen que cuidar a los chicos”⁴³.

⁴² Testimonio E1.

⁴³ Testimonio E2.

Aquí se ve claramente que frente a la falta de reglamentación y planificación de la acción en los distintos niveles de la administración del sistema educativo, los resultados quedan librados a los intereses y voluntades de los actores involucrados particularmente en cada negociación.

Ahora bien, véase también, lo que sucede en los casos como el de SF donde la conducción local del Consejo pertenece al mismo partido político que controla el gobierno a nivel provincial. El distrito de SF pertenece a la misma región educativa que VL con lo cual le corresponde la misma Unidad Técnica en La Plata para los problemas de infraestructura. A continuación, se puede leer una síntesis del relato del presidente actual del Consejo Escolar de SF sobre una situación de emergencia recientemente sufrida por una de las escuelas del distrito.

Caso I: Relato del Presidente del CE de SF sobre la intervención en un caso de emergencia de infraestructura en una escuela del distrito.

“En febrero de este año nos incendiaron un jardín, a 10 días de comenzar las clases. Pero yo quiero manifestarte que no obstante eso, debido a la premura con que actuamos, que el jardín hoy ya está funcionando.

[Se pregunta por los Detalles de cómo actuaron]

Sábado, domingo de madrugada, nos hacemos presente en el jardín, miramos la situación, el daño de las aulas que habían sido quemadas, el material destruido completamente y hacemos intervenir a la dirección de infraestructura. Llamamos a La Plata, a la casa de los arquitectos. Nosotros tenemos un responsable, el arquitecto Daniel Capeletti que es el jefe de la Unidad Técnica Conurbano Norte que tiene sede en la calle Alsina 1384. Lo llamamos a La Plata, el lunes a la mañana se hacen presente con la arquitecta Paola Castañazo acá en SF. Hacen el Relevamiento y arman un legajo técnico [me enseñan el legajo técnico que determina los grados de intervención y qué es lo que se debió hacer], y a la semana estamos licitando la obra para adjudicarla y resolver el problema lo más rápido posible. Hoy el jardín ese ya está funcionando. También es importante que se sepa que la intervención la hace un idóneo que en este caso es un arquitecto y la Dirección General de Infraestructura Nosotros lo único que hacemos es licitar, ni siquiera le ponemos los valores. Somos docentes no tenemos ni idea de lo que sale una obra. Eso se hace en La Plata en función a un nomenclador que tiene la Dirección de Infraestructura.⁴⁴

Las necesidades en toda la provincia son muchas y la violencia en las escuelas aumenta. Aún así pareciera que, a los fines políticos, los tiempos de respuesta de la DGCyE a la emergencia que vive cada distrito no son siempre iguales. Según lo han manifestado los consejeros, en los casos donde la conducción provincial pertenece al mismo bloque político

⁴⁴ Testimonio E4.

que quienes integran el Consejo Escolar, los tiempos de respuesta parecieran agilizarse notablemente.

Sin embargo, el área de infraestructura del sistema educativo bonaerense enfrenta una situación de emergencia tal, que cualquiera sea el ritmo de la intervención de la DPIE, aún resultará insuficiente porque durante mucho tiempo no se hizo el debido mantenimiento en las escuelas. Incluso los Consejeros alineados con el partido político que gobierna la provincia se quejan de que la demanda en muchas situaciones los termina desbordando. Y lo que es aún más grave de los últimos tiempos es la creciente agresión a los establecimientos educativos por parte de la misma comunidad.

Hasta aquí sólo algunos ejemplos de lo que sucede entre los CC.EE. y la gobernación provincial en relación al factor político partidario en los distintos niveles. Ahora, también es interesante ver **qué sucede cuando más de un partido político se encuentra representado en el cuerpo integrante de los CC.EE.** Para comenzar, se analiza el caso de la elección de 2005 en el distrito de SF. El mismo fue presentado por sus protagonistas como un “dilema político”. Aquí es interesante no sólo leer el relato que hacen el Presidente y la Tesorera del Consejo Escolar sino también notar las palabras que éstos utilizan para la reconstrucción de la situación que se les presentó (ver caso II).

Caso II: El dilema político de la asignación de los cargos y las funciones al interior del Consejo Escolar de SF.

(E4) “A nosotros nos corresponden 6 consejeros, somos 3 del PJ (Presidente, Tesorero y Vocal) y 3 (Vicepresidente, Secretaria del cuerpo y Vocal) del FpV (Frente para la Victoria) que ingresaron en el 2005; Al quedar 3 y 3 se nos presenta el dilema de ver entonces cómo se organiza el consejo... Al haber paridad la norma establece que ocupa la presidencia aquel candidato que haya sacado mayor cantidad de votos en la última elección. En 2003 cuando yo encabeza la lista de Consejeros escolares, el intendente saco 33 mil votos; en el 2005 cuando perdemos, el que gana la elección, gana con 27 mil votos. Había 6 mil votos de diferencia entre la elección por la cual accedemos nosotros y esta por la cual acceden ellos”.

(Interviene)

(E5) “Igual hemos distribuidos los cargos. En el otro grupo una es la Vicepresidente, yo soy la Tesorera y otra Sra. es la secretaria, y los otros dos son vocales, uno de cada partido. Tratamos de distribuirla lo más equitativamente posible”.

(continúa)

(E4) *“Consideramos que es también un aporte a la democracia, no podemos hacer concentración de poder. Y si bien el voto del presidente vale doble, podríamos, como dice Morena, habernos quedado con todos los cargos pero consideramos que tenemos que hacer una lectura de lo que manifestó el pueblo. En la última elección perdemos entonces no sería justo que nos quedemos con todos los cargos, porque el pueblo dio una señal importante. Los cargos están divididos para tratar de consensuar. Si bien creo que tenemos todos un mismo origen que es el origen justicialista, también es cierto que cada uno responden a distintos conductores/gobiernos internos: 3 de nosotros respondemos al Intendente (Oswaldo Amiero) y los otros tres del FpV responden a Juan Estanciero”.*

Lo que a grandes rasgos permite ver esta situación son dos facciones con una misma raíz política que responden a jefes políticos locales diferentes que se enfrentan en la definición de los cargos dentro del Consejo Escolar. Frente a este tipo de situaciones, el artículo 61 de la ley 11.612 lo que dice es que las autoridades del cuerpo se eligen en las sesiones preparatorias de forma individual por función (Presidente, Vicepresidente/s, Secretario y Tesorero) y por mayoría simple del voto de los presentes. Habiendo paridad de votos en esta elección para cualquiera de los cargos, prevalecerá el candidato que haya obtenido mayor cantidad de votos, tomándose en cuenta al efecto la elección por la que accedió al cargo. En el caso que los candidatos hayan accedido al cargo integrando la misma lista, prevalecerá el mejor lugar que hayan ocupado en la misma. Cualquier otra cuestión no prevista, será resuelta discrecionalmente por el Director General. Y si bien, en el caso anterior, no fue necesaria la intervención de la DGCE, sí se tuvieron en cuenta los criterios de mayoría de votos en la elección por la que fueron electos para el cargo. Aun así pareciera, a juzgar por las palabras utilizadas en el relato de los consejeros escolares que no han sido sólo éstos (*las reglas formales formales*) los criterios empleados. Frases tales como *“consideramos que es también un aporte a la democracia, no podemos hacer concentración de poder”* o *“podríamos, como dice Morena, habernos quedado con todos los cargos pero consideramos que tenemos que hacer una lectura de lo que manifestó el pueblo”* nos dan la pauta de que existe cierto margen de conflicto no reglado que da lugar a la discrecionalidad de los actores involucrados en el proceso. Este caso particular de disputa al interior del Consejo Escolar de SF refleja conflictos propios de la interna de un partido político que además, en cierto modo, van a tono con la época y la situación de fragmentación interna que están viviendo los partidos

políticos en la Argentina⁴⁵. Claramente se puede ver que **existe una posibilidad de conflicto al interior de los CC.EE. cuando el cuerpo colegiado se encuentra dividido por intereses políticos partidarios**. Y si bien este no ha sido el caso, nada hubiera impedido al grupo del presidente hacer uso y abuso de ese poder que le brindaba la mayoría de votos en la elección para quedarse con los tres lugares más importantes en el Consejo. Esto muestra que es posible que los miembros de cada Consejo realicen una reinterpretación de la voluntad del pueblo (según se manifiesta a través del voto) al momento de la definición de los cargos puertas adentro la cual no está controlada ni auditada ni finalmente es aprobada por el pueblo.

Pero VL ha tenido un período donde más de un partido político integro el órgano y es interesante ver que opinión le mereció esta situación a los protagonistas de uno y otro “bando”:

Caso III: Convivencia en un CE con miembros de distinto color político. La experiencia de VL en los 90s contada por sus protagonistas.

(E2) *“En el período 1989-1993 el consejo se componía por 4 radicales 1 peronista (Delia Acevedo) y 1 consejera por la UCD (Susana de la Torre). Esto no fue algo que afectara realmente el funcionamiento del consejo porque éramos todas mujeres que queríamos lo mejor para los chicos. Es más, y valga como anécdota: nosotras en ese entonces manejábamos los comedores escolares. Como veíamos que se dispersaba mucho dinero cuando lo manejaban las cooperadoras, nosotras asumíamos las compras generales y nos íbamos a un supermercado mayorista que estaba sobre la panamericana que se llamaba “Amigazo” y cargábamos bolsas las menos de 5 y 10 Kg. de todo lo que podían necesitar las escuelas. Todas íbamos personalmente y cargábamos todas lo mismo. Después vos ibas a la escuela y veías como almacenaban todo lo que les dábamos y te sentías ¡tan bien! Pero era un esfuerzo físico, en otros distritos dejaban que manejara la cooperadora o la escuela los fondos y si los chicos comían bien, comían bien. En cambio nosotras no. ¡Y éramos todas de distintos partidos!”*

(E3) *“Ah! Porque yo entré con una ínfula bárbara... como yo tenía el gobierno provincial que era de mi palo, les dije a las chicas: ‘como yo tengo al gobierno provincial de mi parte voy a nombrar a los porteros’ (porque yo al no ser docente no tenía mucha onda con los docentes). Pero me dijeron ‘no querida, los porteros, se inscriben en unas listas y todo acá se decide por el cuerpo’ y bueno lo aprendí y en todo lo que yo quería levantaba la mano para intervenir en las sesiones. Pero un día me di cuenta que me quedaba con la mano levantada porque estaba sola, no tenía mayoría. ¡Entonces me avivé! me uní a las radicales. Éramos 5 contra la de la UCD. Antes yo perdía siempre, ahora yo ganaba. Y ya te digo, fue una experiencia maravillosa. El cuerpo dispone un día de sesión a la semana, los demás días son libres para ir a las escuelas y ese tipo de cosas. Entonces, viajábamos dos o tres veces a La Plata y yo les abría las puertas en la provincia y ellas me la abrían acá en la municipalidad. De todos modos te vuelvo a repetir, todo ha cambiado mucho, no volvería a hacerlo”.*

⁴⁵ Para ampliar sobre este tema ver el trabajo de Leiras (2007).

(E1) “Yo realmente trabajé mucho mejor cuando el consejo era de distinto color. Yo creo que es mejor que en los consejos participen las minorías también”.

Entonces, se puede ver que no siempre, el hecho de que la composición política partidaria del cuerpo sea heterogénea se traduce en conflicto o mal funcionamiento de los CC.EE. *¿De qué depende el conflicto?, ¿es mejor o peor que los CC.EE. estén integrados por representantes de más de un bloque político? Si pensamos a los CC.EE. como espacios para la participación ciudadana, ¿no sería bueno obligar a los consejeros escolares a construir el diálogo político con la oposición?* Estos son tan sólo algunos interrogantes para seguir pensando. Y si bien no son objeto de análisis del presente trabajo no deja de ser importante que sean planteados, aunque más no sea para despertar el interés de futuras investigaciones centradas en estos temas.

3.1.2. *¿De donde vienen y hacia donde van los miembros de los CC.EE.?*

Como se vió en el capítulo anterior, **la norma prevé el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos para la condición electiva de un ciudadano**, esto es, la posibilidad de desempeñarse en cargos públicos. **Pero más allá de eso nada dice sobre las competencias o capacidades que se precisa reunir para postularse al cargo.** Por esa razón, para ver si existe algún tipo de “selección natural” en el proceso más informal de selección para el cargo, se revisa en este punto el discurso de quienes han sido Consejeros en algún momento del período analizado. En el mismo fin, resultará interesante conocer la trayectoria política y/o pedagógica que éstos desarrollaron a priori y –en aquellos casos donde sea posible– a posteriori de su paso por el Consejo.

La E3, se desempeñó en el cargo de Consejera Escolar por el distrito de VL (1989-1993) en representación del partido Justicialista. Ella a diferencia de las otras consejeras, se desempeñó durante casi 12 años como militante social de su partido y no tuvo una formación docente anterior sino más bien política. Antes de ingresar al Consejo, abrió una Unidad Básica de su partido en el distrito y trabajó con los jubilados durante casi 14 años.

“Yo soy una persona que siempre le dije a las chicas del cuerpo colegiado, yo tengo 6° grado nada más. Generalmente el consejero escolar es docente. Mi trabajo fue total y absolutamente político, a mi me gusta la política. Yo soy justicialista, ni menemista, ni kirchnerista, yo soy justicialista. Y mi sentir ha sido siempre poder hacer algo por el otro. Me gusta la acción social”.

Nótese la diferencia con los perfiles de, por ejemplo, E1 y E2, quienes han participado y militado desde su juventud en las comisiones de educación del partido radical y de allí dicen haber sido elegidas por el presidente del partido para integrar las listas de candidatos para Consejeros escolares. La E2 fue electa en 1987 y reelecta en 1991. Renuncia en diciembre de 1993 pero no se aparta de la vida política del municipio. Al salir del Consejo Escolar continuó su carrera política como Subsecretaria de Cultura y Educación del municipio, después cuando se cerró la subsecretaria fue dos años asesora en la comisión de Cultura y Educación del Honorable Concejo Deliberante de VL. Y hoy se desempeña como 1° concejal, presidenta de la comisión de Cultura y Educación por el período (2003-2007).

Por su parte la E1, quién actualmente se encuentra culminando su tercer mandato en el Consejo Escolar de VL nos decía:

“Creo que es importante que sean docentes pero más que sean militantes políticos, porque en realidad te tiene que colocar un partido político en la lista. Debieran ser militantes políticos de cualquier rama, no solo provenientes del sector pedagógico. El militante está comprometido. Yo creo que eso te da otra perspectiva. El ser político, o el tener una actividad política, te hace tener una segunda lectura de la cosa práctica... Creo que eso es lo que hace que el engranaje político de los consejos generales y los consejos escolares pueda funcionar. Sin esto no podría, se trabajaría porque es como que le falta una pata”.

En el caso de SF, tenemos un *mix* de perfiles y opiniones también interesantes. Por un lado los que pertenecen actualmente al partido justicialista que integra el Consejo Escolar opinan que:

(E4) *“No todos los que acceden al cargo vienen de la docencia, esta última elección, estos últimos compañeros, hay dos que jamás hicieron experiencia en nada...Yo creo que la secretaria es una ciudadana que se incorporo a un partido...”*

(E5) *“La Sra. que es vocal también...” (Interviene)*

(E4) *“...Yo creo que esto también hace bien, de manera que no sea tan corporativo que todos tenemos que ser docentes... estas son instituciones intermedias, es bueno también que vengan*

miradas de otro lugar... esto desde nuestro punto de vista enriquece la gestión del Consejo Escolar”.

Por otro lado, los que integran el bloque del FpV dentro del Consejo, sostienen:

(E6) *“Ingresamos por primera vez los tres en el 2005. Yo soy jardinera. Mariel es asistente social. Se recibió y nunca trabajó. A veces es bueno que no sean todos docentes porque aportan otras miradas por fuera del sistema escolar”.*

(E7) *“Yo soy justicialista, adberido al presidente, no es que dependo pero mi condición política es Juan Ernesto Estanciero, futuro intendente de SF en el 2007. Soy un militante social dentro de la política. Caminando barrios, escuchando a vecinos compañeros, todo eso. Así es como llegué al Consejo Escolar”.*

Muchas veces la gente se confunde y piensa que el ser docente es un requisito para postularse a este cargo. Pero en realidad no, sucede que al quitarles la dieta a los consejeros con la sanción de la ley 11.612, ha habido una tendencia por “decantación” del propio sistema a que sólo quisieran o pudieran postularse para el cargo los docentes o empleados de la administración pública. Esto se debió básicamente a que fueron los únicos que conservaron la posibilidad de obtener una remuneración a cambio de sus funciones en el Consejo. Incluso, lo que sucedió en varios casos fue que muchos docentes en edad de jubilarse se postularon al cargo de Consejeros y continúan cobrando su sueldo como docente hasta que se retiren del cargo, aún si se encuentran en edad de haberse jubilado. Muchos hace ya más de un período que se desempeñan en el cargo. Todos estos casos refuerzan la idea de que las medidas tomadas en los años noventa afectaron no sólo las competencias de los CC.EE. sino que de algún modo contribuyeron a la “politización” de la docencia.

Pero la situación pareciera no quedar definida en estos términos, puesto que muy recientemente el Gobernador de la provincia, Felipe Solá, firmó el decreto 73/07 (en febrero de este año) que ordena el texto de la ley 13.600 donde se le devuelve el derecho a percibir una dieta a los Consejeros escolares cualquiera sea su condición.

Habrá que ver que sucede en los próximos años para ver si esto verdaderamente modifica la tendencia de que sólo se postulen al cargo docente militantes, o si comienzan a aparecer aquellos padres de familia o ciudadanos de la comunidad que, sin ser docentes ni

empleados públicos, están comprometidos con la calidad de la educación a la que acceden sus vecinos, es decir, los alumnos en su distrito.

3.1.3. ¿Cómo se confeccionan las listas de candidatos a Consejeros escolares?

Aquí se describirá el **proceso por el cual los candidatos a consejeros escolares acceden a las listas de su partido político**. Aún cuando un alto porcentaje de los votantes bonaerenses jamás lo haya notado, los nombres de los candidatos a consejeros escolares se ubican al final de las boletas 'listas sábanas' (debajo de los del candidato a Intendente y Concejales). Integrar una de estas listas es condición *sine qua non* para poder acceder al cargo ya que el único modo de hacerlo es mediante los partidos políticos que poseen el monopolio de las candidaturas.

Al consultar a los protagonistas por las reglas o procedimientos que se utilizan para el armado de tales listas, todos coinciden en que no existe un proceso formal, sino que cada partido político lo resuelve de un modo más informal. Cada partido político prepara su listado de candidatos con el acuerdo de las unidades básicas y los referentes partidarios en cada una de las localidades que componen el distrito en cuestión. Una de las ex consejeras por el justicialismo electas para el período 1989-1993 en VI, así relataba el proceso por el cual ella llegó a integrar la lista de candidatos de su partido.

Caso IV: Una crónica sobre los procedimientos utilizados para la conformación de las listas para candidatos a Consejeros escolares.

*“Cuando llega el momento de la confección de las listas para lograr los cargos, me llaman a mí a las 8 am, una compañera del local (Unidad Básica que Delia había abierto en el distrito 14 años antes) y me dice “mirá que hoy se arman las listas, ¿no vas a ir? Entonces le digo “no, yo no voy a ir...”; “no pero tenés que venir a apoyar a los compañeros” me decía. Por aquella época esto se hacía en el Consejo Partidario. Entonces, como a las 4 pm voy a ver qué pasa. ... ¡y yo te juro por mis nietos que no sabía que esto se trabajaba así! **Era un tome y traiga, un cambio de facturas, tanto trabajaste, tanto te ganaste...** Se juntaban en este boliche, en aquel, un grupo, otro grupo, porque querían meter su gente, ¿me entendés? Y ahí entra toda clase de gente, buenos, malos, algunos que no saben nada, ni rezar el padre nuestro probablemente. Y yo los miraba y decía ¡Díos mío, cuánta ambición! ¿Viste cuando se reparten el pedazo de queso? ... Pasó la tarde. Iban para acá, iban para allá haciendo presión para meter a su candidato. Yo miraba, yo miraba como siempre.*

*Allá por las 10 pm me llama por teléfono **la gente que estaba adentro confeccionando la lista (una chica con máquina de escribir y el presidente del partido).***

Me llaman, me toman del brazo y me dicen:

- Vení Delia, mirá, tenés una primera concejalía para vos
- No Pancho, no. Te la agradezco muchísimo pero no.

- ¡Cómo Delia que no querés, se están matando Delia, ahí afuera!
 - Pero sabés que pasa Pancho, que voy a hacer yo, si yo se que no se nada, ¿qué voy a hacer? ¿voy a legislar lo que legislen los otros? o ¿voy a pelear contra un mundo netamente radical como es este?”
 En resumen, me ofrecen una primera concejalía y una sexta concejalía y a las dos le dije que no. A las 3 am me toma del brazo un diputado, Sabatela, y me dice:
 - Vení Delia, vas a ser primera consejera escolar, y cómo vas a ser 1era consejera escolar vas a entrar
 - ¿Y qué querés que yo haga como consejera si yo no soy docente?
 - No importa, **es una cargo político**, porque la gente está equivocada, no es un cargo docente, es un cargo político, y vos lo vas a defender con uñas y dientes”.

Este relato es muy poderoso, en el sentido que nos permite captar rápidamente la dinámica del proceso. Proceso que no necesariamente se debe dar del mismo modo para todos. Pero, aún así, tiene varios aspectos interesantes para el análisis (algunos destacados en la cita). En primer lugar, esto que relata la E3 con tanta ‘admiración’ respecto de que **“era un tome y traiga, un cambio de facturas, tanto trabajaste, tanto te ganaste...”**. Estas son las palabras que ella utiliza para describir el proceso por el cual se definían las candidaturas en la ‘interna’ del partido justicialista a principio de los años noventa en un distrito del conurbano bonaerense. **“...Se arreglan entre ellos, en los cafés... en los actos públicos se charlan... porque todos esperan el dedo del presidente de su partido”**. Este relato, contado de este modo nos deja entrever la ausencia de reglas formales en este proceso. **“La gente que estaba adentro confeccionando la lista (una chica con máquina de escribir y el presidente del partido)”**. Hay una presencia fuerte de elementos caseros y reglas de juego más informales que de algún modo u otro todos deben conocer si es que quieren salir victoriosos y que sus nombres figuren en la lista de candidatos.

Otro ejemplo de consejeros escolares que se postularon y fueron electos por una lista no ‘oficialista’, es decir, una lista que no estaba encabezada por el jefe de la comuna (Intendente del municipio) es el caso de la E7 quién se alía al grupo del FpV de SF, con Estanciero a la cabeza, siendo militante de la línea de D’Elia.

“Yo trabajaba en la parte social en la Cava. Yo pertenezco a la Asociación de Tierras y Viviendas. Entonces en el momento de armar la lista, Estanciero, le pide a Luis D’Elia alguien que trabajara en SF y bueno así entramos en la lista mi marido y yo. Mi marido iba en la lista

como concejal y quedó primer vocal suplente y yo entre al Consejo Escolar. Soy docente, soy maestra jardinera del Jardín N° 207 de acá de SF. Y es la primera vez que ocupo un cargo político, pese a que hace años vengo trabajando en la parte social. Así que bueno, me uní a Mariel y a Rodolfo que ellos si vienen nombrados por Estanciero”.

Si bien aquí no se ve el proceso con tanto detalle, **se repite el elemento de decisión a voluntad y discreción del jefe del bloque partidario que controla las listas en cada distrito/municipio.** Llegados a este punto, resulta oportuno revisar qué sucede en los casos de los candidatos entrevistados que accedieron al cargo por medio de las listas del partido del Intendente de turno para luego continuar con el análisis del proceso.

“El Intendente, no por ser intendente, sino porque es cabeza de un grupo político, se reúne con los distintos referentes de su partido y escucha las distintas propuestas. Acá el tema es así. Mitre, Florida, Munro, La Lucila presentan su candidato a Consejero Escolar y finalmente el Intendente [presidente del frente UCR hasta las elecciones de 2005] decide. Ahora, después vienen las elecciones y según el porcentaje de votos que se saquen, un partido podrá llevarse dos, otro partido podrá llevarse tres, otro partido no alcanzará a llevarse ninguno. Nosotros [los concejales] necesitamos 13 mil, 12 mil y pico de votos para ser concejal, para ser consejero escolar necesitas 42 mil. Entonces el que no alcanza eso queda fuera”⁴⁶

Acá quizás uno de los mayores problemas que enfrentan los distritos del conurbano bonaerense a diferencia de los distritos del interior de la provincia. Si bien es cierto que el Intendente sólo interviene en la decisión de los candidatos para la lista del partido político que preside. También es cierto como se releva en el trabajo de O'Donnell (2005) que gran parte de estos municipios ubicados en el conurbano bonaerense sostienen hace más de 15 años a los mismos Intendentes en el cargo. Lo cierto es que en los comicios electorales sacan grandes diferencias con el resto de los partidos opositores y dado que los consejeros acceden al cargo por la misma boleta en elecciones concurrentes, por efecto “arrastre”, es de esperarse que los Consejeros que finalmente accedan al cargo sean mayoritariamente los que vienen elegidos por el Intendente. Entonces si bien el Intendente no puede decidir más allá de los candidatos que se presentan de por su lista, en la práctica sucede, sobre todo en el caso de los distritos bonaerense que los únicos que finalmente acceden al cargo son aquellos que se presentan por su lista.

⁴⁶ Testimonio E2.

3.1.4. La percepción de los Consejeros sobre las implicancias del rol

Por último, no interesa tanto si hacen o no aquello que marca la ley como los deberes y las atribuciones del cargo, sino que lo que interesa aquí son **las percepciones que tienen los consejeros escolares respecto de lo que verdaderamente implica desempeñarse en el cargo**. No sólo las responsabilidades, sino también los beneficios y las dificultades con las que debieron enfrentarse mientras realizaron sus tareas, sin importar (a los fines de este estudio) cómo lo hayan hecho.

En opinión del presidente del Consejo de SF, el cargo de consejero *“es como la política, surge de la vocación, tiene que ver con el compromiso que tengamos cada uno de nosotros como ciudadanos”* (E4), más aún su compañera agrega que en realidad *“no hay un horario. Todo queda en la responsabilidad y en la ética de cada uno”* (E5). Todos los consejeros entrevistados coinciden en que trabajan *full time* para el Consejo, pero también todos aclaran que es por convicción personal que lo hacen, porque ellos eligen cumplir a conciencia con su responsabilidad y no porque esto esté marcado en ningún estatuto o reglamento. En palabras de una consejera de VL (E1):

“Si vos lo tomas a conciencia y asumís el cargo de consejero como se debe es full time. Vale decir que te pueden llamar un sábado o un domingo a tu casa porque hay una escuela que se incendia como me ha pasado una vez que tuve que ir. No hay vacaciones, te llaman a veces porque hay una reunión, y dependiendo de la urgencia te tenés que venir de tus vacaciones.

La tarea es agotadora porque todo el tiempo tenés por un lado la temática política de tratar de conciliar con los distintos partidos de un distrito de la provincia, a lo mejor con los distintos funcionarios del municipio, o sea sos como un nexo entre la provincia y el distrito y para los docentes también y para el pueblo de VL también porque todo problema que hay en una escuela, siempre primero se acercan al Consejo Escolar. No van a la inspectora. La inspectora se encarga de lo pedagógico. Nosotros no tenemos injerencia por ley. Pero ante cualquier problema vienen al Consejo”.

No caben dudas de que **el rol de consejero escolar es de alta complejidad** por las negociaciones que constantemente éstos se encuentran realizando entre sus propios intereses, los del cuerpo de consejeros escolares como un todo, los de las distintas Direcciones de la DGCyE, e incluso los del municipio y sus jefes políticos.

Aún así se han observado algunas diferencias en el accionar de uno y otro Consejo Escolar, del mismo modo que al interior de un mismo Consejo Escolar, no todos los consejeros se comportan de igual forma. Como prueba de ello, vale mencionar una anécdota personal. Al momento de concertar las entrevistas en el caso de SF, desde bien temprano se los podía encontrar en sus oficinas atendiendo a sus tareas⁴⁷. En el caso de VL, en cambio, ha resultado muy difícil encontrar a las consejeras. Para más datos, han decidido pocos meses atrás que el Consejo Escolar de VL permanecerá cerrado los días miércoles para poder sesionar y trabajar puertas adentro. El resto de los días las Consejeras en su mayoría atienden de 11 a 14 horas. En este caso, ha sido imposible entrevistar a la Presidente. Según la E1 (la Vicepresidente segunda) la Presidente del Consejo, tiene otras tareas, razón por la cual va muy poco al Consejo. Entre sus otras ocupaciones está, por ejemplo, atender a las internas de su partido y visitar las escuelas. En un año electoral como es éste, resulta crucial atender estas cuestiones si se desea aparecer en las listas para ser reelecta, antes que las tareas administrativas financieras que le corresponderían como consejera.

Volviendo al análisis del discurso de los consejeros, se puede suponer que, al menos en el plano de las intenciones, el presidente del Consejo de SF tiene una opinión diferente a la de la Presidente del Consejo de VL. Recordando sus palabras, nos decía:

“Esto tiene que ser un instrumento para cambiar algo, porque si yo recibo el cargo por el cargo mismo no le sirve a mi partido, no le sirve a la comunidad. Nosotros lo tomamos como un desafío, consideramos que es una herramienta que tenemos en nuestras manos para mejorar aquello que consideramos que hay que mejorar, que hay que cambiar”.

Los Consejeros docentes a los que se les preguntó cuáles han sido los desafíos que le sumo este cargo en relación con su cargo anterior como docente, en su gran mayoría opinaron que la responsabilidad, por ser electo y puesto en el cargo por el pueblo, es mucho mayor que al decidir pararse frente a un aula. Además dicen que es posible

⁴⁷Según cuenta la Tesorera: “El Consejo de SF permanece abierto de 7 a.m. a 7 p.m. porque tenemos que esperar que lleguen los maestros de islas por si necesitan algo, uno tiene que acompañar en ese horario al personal, primero porque hay trabajo, segundo porque corresponde q uno los acompañe, uno tiene que dar el ejemplo.”

comprender la totalidad del sistema y no circunscribirse a la parcialidad de un aula o una sola institución escolar. Desde el Consejo se debe atender todos los días las necesidades de todo el distrito.

(E1) *“Si vos te lo tomas como corresponde, te debes al pueblo que te voto, entonces desde ese lugar es muy importante. No se conoce, no se sabe pero es muy importante el espacio donde estamos porque todos los problemas que hay en las escuelas llegan primero al Consejo, aunque nosotros no tengamos injerencia en las cuestiones pedagógicas”.*

(E6) *“Yo como soy maestra jardinera, el día que asumí estaban todas mis compañeras y me puse contenta porque decían: ‘¡Hay! Al fin alguien que va a pelear por nosotras’ porque el nivel inicial y el nivel especial es como que siempre están a un lado. Entonces ese fue mi desafío. Y el tener atrás compañeras que te dijeran “mirá que te votamos” es como que ellas se sienten respaldadas porque hay alguien que tiene la voz y el “poder” de decir bueno, nos está pasando esto”.*

Nótese como cambia el argumento cuando se le pregunta lo mismo a aquellos consejeros escolares electos que no vienen de la carrera docente:

(E7) *“Al menos en mi caso, y en el caso de Mariel podría decir lo mismo, a lo único que quedamos ligados es al compromiso de hacer las cosas bien por nuestro jefe político que está a la cabeza”.*

Uno de los mayores beneficios que los Consejeros le reconocen al cargo es el haberles permitido construir una red de contacto entre la comunidad educativa local y las distintas áreas de la DGCE. *“El ser consejera escolar en mi caso me posicionó en un lugar que no tenía dentro del partido y dentro del pueblo de VL”* (E1). Esto resulta muy valioso si se aspira a ascender y hacer carrera política luego de estar en el Consejo Escolar, como lo es en la mayoría de los casos. *“Yo la carrera política no la largo más, forma parte de mí”*, termina diciendo.

3.2 Conclusiones preliminares del capítulo

A continuación se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión sobre lo aprendido en este capítulo a partir de la observación de dos casos particulares. En primer lugar, se trató de relevar aquellos factores relacionados con el modo en que se organiza el funcionamiento de estos actores. Lo que se pudo ver es que existe un problema con el personal técnico-administrativo con el que cuentan los CC.EE. para funcionar. Al parecer las tareas son muchas y el personal capacitado designado por la Provincia es muy poco. En

la mayoría de los casos los puestos son cubiertos por docentes, porteros o auxiliares con tareas pasivas no capacitados específicamente para las funciones administrativas. El problema es que los CC.EE. deben funcionar como ‘sedes’ administrativas locales de la DGCyE pero no cuentan con una planta orgánica funcional que les permita realizar correctamente sus tareas. Esto complica el funcionamiento de los Consejos que además se encuentran atravesados por la lógica de conflicto de intereses políticos partidarios. Esto se da porque el cuerpo de consejeros al ser electo por el pueblo debe estar afiliado a un partido político. Y además como las elecciones de consejeros se realiza en forma concurrente con la del Intendente y los Concejales, la asignación de los cargos a los candidatos se hace según el porcentaje de votos que haya obtenido su partido en la elección. Esto hace que sea posible que un cuerpo de consejeros esté integrado por más de un partido político. O incluso como hemos visto en uno de los casos estudiados anteriormente, si bien los consejeros pertenecen a un mismo partido, ese partido se encuentra fragmentado y por lo tanto los consejeros están divididos en “bandos” dentro de un mismo partido político, según quién sea su referente político. Si bien el hecho de que exista una composición política heterogénea en los CC.EE. no es condición necesaria para que exista conflicto o no se pueda operar correctamente dado que como se vió en el caso de VL en un período la composición del consejo fue mixta y no hubo mayores inconvenientes. También es cierto que gran parte del funcionamiento de los CC.EE. está librado a la voluntad y el compromiso personal de los consejeros para con el cargo.

En segundo lugar, se consultó a los consejeros tratando de determinar si existe algún patrón común entre quienes efectivamente llegan a integrar los CC.EE., es decir, ver si los perfiles de los consejeros (*afiliación partidaria, trayectoria tanto políticas como en el ámbito de la pedagogía, aspiraciones futuras, entre otros*) coinciden, al menos, entre quienes son reclutados por un mismo partido. Lo primero que se detectó es que no existen requisitos formales específicos para poder postularse al cargo más allá de las cuestiones básicas que habilitan a

cualquier ciudadano a integrar las listas de candidato por un partido político. Lo que se vio, en regla general es que, en la mayoría de los casos, los consejeros escolares son docentes militantes de algún partido político. Según ellos mismos explican, ésto ha sido una tendencia fuerte entre 1995-2006 provocada a raíz del cambio normativo que le quita la dieta y sólo brinda la posibilidad a los docentes o empleados administrativos acceder a una retribución por desempeño de cargo electivo. Pero en algunos otros casos como, por ejemplo, el de la consejera de VL que accede al cargo en 1989 por el PJ y el de los consejeros que recientemente accedieron al cargo en 2005 en SF se pudo ver como no tenían ninguna experiencia previa en relación con lo pedagógico. Todos ellos han sido militantes de base social de su partido y luego, según ellos describen, han sido ‘recompensados’ por el líder local de su partido y honrados con la posibilidad de presentarse al cargo. Lo que si se puede ver como algo común a todos, es que en la mayoría de los casos, incluso en los consejeros que vienen de la carrera docente, todos quieren continuar ocupando algún cargo político al término de su cargo en el Consejo. Algunos de ellos, docentes y no docentes, habían tenido algunas experiencias previas en cargos políticos y otros, simplemente, lo dicen como un anhelo personal futuro. En los casos de ex-consejeros, algunos se encuentran actualmente desempeñándose en otro cargo político.

En tercer lugar, el proceso por el cual se confeccionan las listas como se pudo ver ejemplificado en los distintos casos, está bastante informalmente centrado en la decisión del jefe local de cada partido político. Sucede que, como consecuencia de esto, en los distritos del conurbano bonaerense con altos índices de reelección de sus Intendentes finalmente es éste quién termina por ‘seleccionar’ quienes integrarán el cuerpo. Valga como aclaración nuevamente, que los CC.EE. son órganos formalmente independientes de la dirección municipal. Pero en la práctica, se puede ver que allí donde los partidos más chicos, opositores al partido oficial del municipio tienen bajas chances, o incluso en algunos distritos nulas, de conseguir los votos suficientes que le permitan conseguir al

menos un lugar en el Consejo. Finalmente, entonces se ‘sabe’ aunque informalmente que quien quiera integrar la lista que lo llevará a integrar el Consejo deberá alinearse al partido del Intendente. Esto parece cierto al menos para los casos analizados que se inscriben en la región 6 dentro de la zona que se denomina conurbano bonaerense.

En cuarto lugar, el desempeño del cargo de consejero escolar parece, según la totalidad de los entrevistados, que es una responsabilidad muy grande y una tarea sumamente demandante. Muchos de ellos dicen que se es consejero todo el día, todos los días. Pero en la práctica lo que se ve es que en realidad depende mucho de cómo cada uno asuma dicha responsabilidad. Algunos atienden sus tareas de 7:00 a 19:00 en el Consejo, otros lo hacen sólo medio turno, otros pasan más tiempo en la sede de su partido consiguiéndose un lugar para estar en la lista de las próximas elecciones junto al Intendente. Lo cierto es que en ningún lado está escrito o regulado el modo en que los consejeros escolares deben atender y responder por su cargo. La relación que los CC.EE. mantienen con la comunidad educativa, cooperadoras, escuelas, directivos, padres y auxiliares no está regulado por ningún reglamento o regla formal. Esta fue una de las cosas que más llamaron la atención. Los entrevistados, en la mayoría de los casos dieron muy poco detalle sobre aquello que los ocupa en el día a día, las normas que regulan aquello que deben hacer y el modo en que deben rendir cuentas por los resultados alcanzados. Más aun, puesto que es tan grande el desconocimiento que existe en la comunidad de este órgano, no hay una instancia contemplada de *accountability* o control social establecido.

Otra de las cosas que llaman la atención es que no exista un diagnóstico sistemático o una auditoría oficial que se realice desde provincia sobre cada distrito para determinar el estado de los edificios escolares, la calidad del servicio brindado por los comedores escolares, etc. Volviendo sobre las palabras de Romanisio citadas al inicio donde sostenía que quién debía solucionar el mal funcionamiento de los CC.EE. era la gente con el voto, estas omisiones por parte de la dirección provincial parecieran importantísimas a la hora de

poder asegurar el buen desempeño de estos actores desconcentrados (los CC.EE.) y el correcto aprovechamiento del destino final de los fondos que se giran a cada uno de los 134 distritos. La ausencia de prescripciones normativas en aspectos centrales como la justicia y equidad en la distribución de los bienes, o el modo en que los CC.EE. deben relacionarse con la comunidad educativa local, sumado a los factores políticos partidarios que se “filtran” al interior del CC.EE. por el modo en que son electos sus miembros, hace que la forma de trabajar de los CC.EE. no sólo varíe de un Consejo Escolar a otro sino dentro del mismo Consejo. El hecho de que cada Consejero trabaje con independencia de los demás miembros del cuerpo y que incluso cada Consejo Escolar trabaje independientemente de los demás Consejos en la región hace pensar que estos actores tienen un margen de acción más amplio que el que prevé la norma para la consecución de su rol pero haciendo un uso discrecional del poder que mantienen. Esto, abre la posibilidad de que no desempeñe “correctamente” sus funciones. O incluso puede que esto sea utilizado para otros fines no pedagógicos teñidos por lógicas que tienen más que ver con el funcionamiento de la política y el asenso personal en la carrera política.

San Andrés

CAPÍTULO IV: REFLEXIONES FINALES ACERCA DEL LUGAR DE LOS CONSEJOS ESCOLARES EN EL SISTEMA EDUCATIVO BONAERENSE

“Cuando estaba en el Consejo Escolar con mis compañeros teníamos una teoría muy particular respecto al tema de “desconcentrar”. Decíamos que el Consejo Escolar es un organismo que todavía no se sabe para qué está. No nos querían dar el lugar así que nos tenían “desconcentrados”, no sabían donde meternos” (E9).

Por último, este cuarto capítulo condensa distinto tipo de reflexiones resultantes del estudio exploratorio realizado. En primer lugar, se presentan dos figuras diseñadas por el autor a partir de lo observado y analizado a lo largo del proceso de construcción de este estudio. La intención de este apartado es comenzar a condensar y clarificar lo expuesto hasta aquí de un modo que sea fácil de comprender, sobre todo pensando en la alta complejidad del entorno en que deben funcionar los CC.EE (objeto de estudio del presente trabajo). Estos mapas se verán complementados con otro que se presenta en el tercer apartado de este capítulo que surge también de la integración de los aprendizajes (segundo apartado). A esto le siguen algunas propuestas de futuras investigaciones y algunas recomendaciones para la acción y toma de decisión sobre la situación actual.

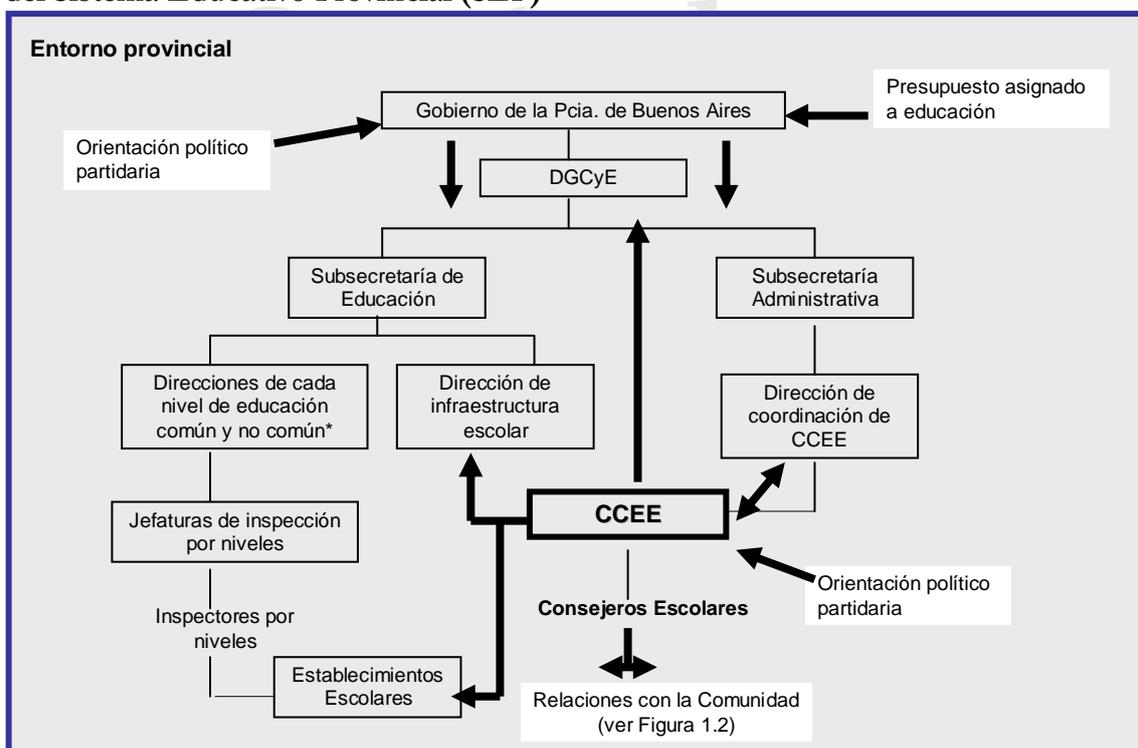
4.1 Mapa de situación construido a partir del análisis realizado

A modo de resumen, se puede decir que existen CC.EE. en el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires circunscriptos a su ámbito de competencia territorial local que están, a su vez, influidos por un conjunto de relaciones entre: por un lado, el nivel administrativo superior (figura 2.1) y, por el otro, la comunidad local (figura 2.2).

Por su parte, la figura 2.1 permite ver la estructura centralizada, vertical y rígida con la cual opera la DGCyE. En el organigrama simplificado que allí se presenta se puede observar claramente cómo se encuentran divididos los actores que se ocupan de los temas administrativos de aquellos que se encargan de lo técnico-pedagógico. Los CC.EE. responden a la Dirección de Coordinación de Consejos Escolares que a su vez depende de la Subsecretaría Administrativa. No obstante, mantienen relación no sólo en forma

ascendente vertical con los miembros de esta línea sino que a su vez deben recurrir a la Dirección de Infraestructura Escolar, por ejemplo, que depende de la Subsecretaría de Educación. Así también, debe llegarse hasta los establecimientos educativos para atender todo tipo de necesidades que estén por fuera de los asuntos técnico-pedagógicos. Estos últimos son competencia exclusiva de las jefaturas de inspección correspondientes. Y hasta eventualmente acceden al despacho del Director General en caso de no obtener las respuestas pertinentes para resolver los problemas que se presentan en cada distrito. Dos factores que inicialmente influyen sobre el comportamiento de los CC.EE. son en este nivel el color político o la orientación político partidaria de quienes lo integran y el presupuesto del que disponga la DGCyE (y las demás oficinas) para asignar a infraestructura, alimentación, salud y sueldos de personal no docente empleado en el ámbito educativo. Estos factores de la coyuntura provincial impactan sobre los resultados que producen a nivel local los CC.EE., a lo que se debe sumar las características y aptitudes personales de los que ocupan el cargo en cada momento.

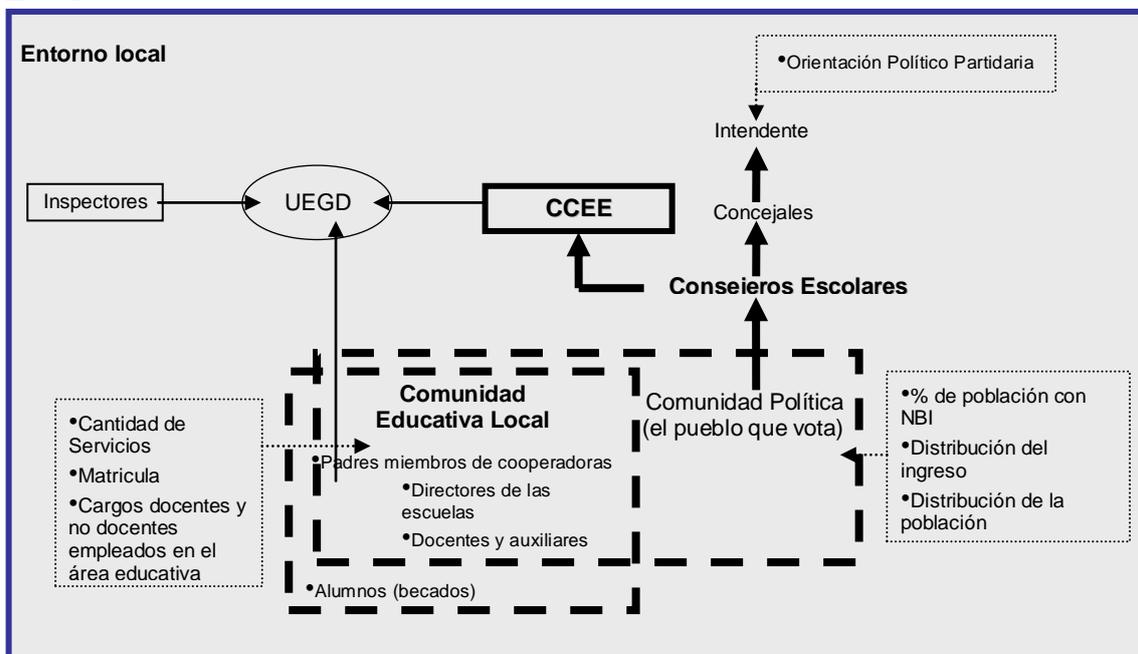
Figura 2.1 Esquema de Relaciones de los Consejos Escolares con la administración del Sistema Educativo Provincial (SEP)



Fuente: elaboración propia.

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

Figura 2.2 Esquema de Relaciones de los Consejos Escolares con la Comunidad Local



Fuente: elaboración propia.

Como bien deja ver esta figura, los intereses de los distintos actores en pugna tienen instancias de expresión tales como la UEGD. Otro de los factores que condicionan la gestión que desarrollan los CC.EE. es la orientación político partidaria del Intendente y los concejales de turno. Siendo que si bien el Consejo Escolar es un órgano provincial independiente de la conducción política municipal, muchas veces en la práctica sucede que aquellas respuestas o soluciones que los CC.EE. no consiguen de la Dirección General, los consejeros escolares las gestionan a nivel local con el municipio. Es posible que al Intendente junto con los concejales les interese dar respuestas a la comunidad educativa local como un modo de hacer política y asegurarse una imagen positiva frente a su electorado con miras a conseguir una reelección en el cargo, por ejemplo. A su vez, hay que notar que en este nivel, la DG CyE tiene dos líneas de llegada que funcionan en forma paralela. Por un lado, están los inspectores (en sus distintas escalas de competencia

territorial y por ramas) que se ocupan de todo aquello que tenga que ver con lo técnico-pedagógico, mientras que por el otro, los CC.EE. y sus miembros se encargan de todo lo administrativo financiero que llega al distrito para las escuelas.

Lo expuesto permite notar la complejidad y contradicción de las lógicas de funcionamiento de la multiplicidad de actores con que se deben relacionar los CC.EE. Siendo que “*los actores que confrontan o colaboran con las políticas educativas desde la sociedad civil son muy diversos en organización, intereses, ideologías y capacidad de acción colectiva...*” (Acuña 2004) se puede comprender que existe una gran variedad de factores que se conjugan y afectan el rol de cada uno de los actores que intervienen en el sistema educativo bonaerense. Los procesos por los cuales las políticas y los recursos llegan al distrito y a cada una de las escuelas es complejo y comúnmente poco estudiado. Esto mismo, nos introduce de lleno en el desarrollo del próximo apartado donde a modo de síntesis se exponen los aprendizajes más significativos sobre estos actores de nivel intermedio (los CC.EE.).

4.2 Integración de los resultados de análisis

El presente trabajo se propuso mejorar la comprensión que se tenía de los CC.EE. puesto que reconoció en forma previa la fundamental importancia de la tarea que deben desarrollar. Como se dijo anteriormente, en varias oportunidades, **los CC.EE. son los encargados de asegurar una buena administración de los fondos que la provincia destina a los servicios educativos y tienen la capacidad para afectar significativamente su distribución a nivel local. El buen o mal funcionamiento de los CC.EE., por tanto, afecta en forma directa a los alumnos de la Provincia.**

Lo que de algún modo se intento con este estudio fue buscar algunos indicios que expliquen por qué los CC.EE. parecieran no estar funcionando “correctamente” tal como se lo describe al inicio. Para ello se planteó como objetivo más general, *analizar las características organizacionales y las funciones de los CC.EE. de la provincia de Buenos Aires.* El

capítulo segundo intentó responder al objetivo específico planteado en términos de “describir y comprender el marco legal que actualmente limita y habilita a los CC.EE.”. Al mismo tiempo, el capítulo tercero intentó “ingresar al mundo real de los CC.EE. y hacer un relevamiento de las instituciones informales que terminan de dar forma al comportamiento de los CC.EE. a partir de aquello que los mismos consejeros escolares sostienen en sus discursos” a partir de dos casos particulares. Por lo tanto, combinando el análisis de las normas (capítulo segundo) con el de las reglas de juego informales (capítulo tercero) que regulan la vida de los CC.EE. de la provincia de Buenos Aires, se podría resumir brevemente lo aprendido del siguiente modo⁴⁸.

Resulta evidente, que **los CC.EE. como actores de nivel intermedio desempeñan un rol crítico al interior del sistema educativo bonaerense** aún cuando no tengan injerencia en cuestiones técnico-pedagógicas. **Los CC.EE. funcionan hoy como ‘sedes’ administrativas de la DGCyE en cada distrito.** Y si bien se vieron despojados de sus funciones de gobierno inmediato de las escuelas con las que contaron al inicio de su historia, **los CC.EE. hoy** (como sostuvieron varios de los entrevistados) **son desde el punto de vista del manejo de fondos públicos, el espacio donde más recursos se distribuyen en un distrito.** El E8 decía:

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

Esta mención a que **los CC.EE. cuentan con “resortes limitados”** viene a cuento de la situación jurídica en la que se encuentran. Esta misma persona continuaba diciendo que **“en términos de posibilidades de definición de facultades los CC.EE. están a media agua en la Constitución provincial”.** Esto que él dice se explica porque por un lado se les da a los CC.EE. el origen popular y teóricamente las facultades

⁴⁸ De tanto en tanto el contenido de estas conclusiones se verá complementado con opiniones de otros Consejeros Escolares recogidas en los encuentros de Consejeros Escolares a los que se asistió en la ciudad de la Plata entre los meses de febrero y abril del corriente año

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

Otro de los elementos de conflicto que, a juzgar por los casos analizados, parecería encerrar su diseño institucional es la superposición de roles en el cargo de consejero que viene dada por esta doble pertenencia del órgano. Depende formalmente de la Subsecretaría Administrativa de la DGCyE pero a la vez son electos a través del voto del pueblo. Esta necesidad de estar afiliados a un partido político para poder integrar las listas de candidatos pareciera ser que, en la práctica, termina por absorber la lógica más de subordinación al sistema educativo provincial y las necesidades pedagógicas del mismo. Entonces, es aquí cuando los incentivos políticos partidarios se “filtran” al interior del órgano y afectan su funcionamiento. Al ser un órgano desconcentrado que funciona con una lógica independiente a lo técnico-pedagógico, la función de los consejeros, o

“administradores del sistema”, muchas veces queda fuertemente asociada a su capacidad para agilizar o movilizar trámites y pedidos. Entonces, la capacidad de trabajo y los contactos políticos se convierten, en cierto modo, en la medida de la eficiencia de la acción de los CC.EE. (Dussel y Thisted 1995). En palabras de un Consejero Escolar: ***“Muchas veces la función del Consejero Escolar es saber ‘robar en el buen sentido’ cosas para su distrito”***⁴⁹[el destacado de la cita es propio].

Esta cita permite hacer referencia a otros dos factores de conflicto identificados en el diseño institucional de los CC.EE. que son, por un lado, la inexistencia de criterios formales de justicia para la distribución de los recursos, y por el otro, la falta de reglamentación de la relación que éstos órganos deben mantener con los distintos miembros de la comunidad educativa. Como se ve en el testimonio citado a continuación, la conjunción de varios de los factores antes mencionados abre las puertas a la discrecionalidad para que se convierta en una herramienta legal. Se podría decir que a falta de reglas formales, el sistema genera sus propias reglas de juego informales.

*“Al ser órganos desconcentrados de DGCyE, dependientes de la Subsecretaría Administrativa, generalmente depende de quién gobierne la provincia y los mecanismos de toma de decisión más rápidos o más lentos que éste genere, la velocidad con que los CC.EE. accederán a los recursos para poder actuar en el ámbito territorial local que le es de su competencia. Lo que sucede como consecuencia de esto, muchas veces, es que los propios consejeros escolares recurren al señalamiento de situaciones de emergencia para no tener que pasar por el trámite eterno y burocrático de la DGCyE. La experiencia indica que son ustedes [los consejeros escolares] los que van generando a veces las respuestas que la propia normativa no les da. Y esto no está mal porque en realidad el Consejo es un órgano de representación política y son los partidos políticos los que tienen la responsabilidad de jerarquizar esa representación”*⁵⁰.

Por último, tal y como hoy se encuentra diseñado formalmente el sistema educativo provincial, la DGCyE tiene “dos rutas de llegada” en el nivel medio para el nivel micro (escuelas). Esta doble llegada se maneja con lógicas distintas y en forma paralela. Una reservada a lo estrictamente técnico-pedagógico (inspectores y supervisores) y la otra a lo

⁴⁹ Testimonio E9.

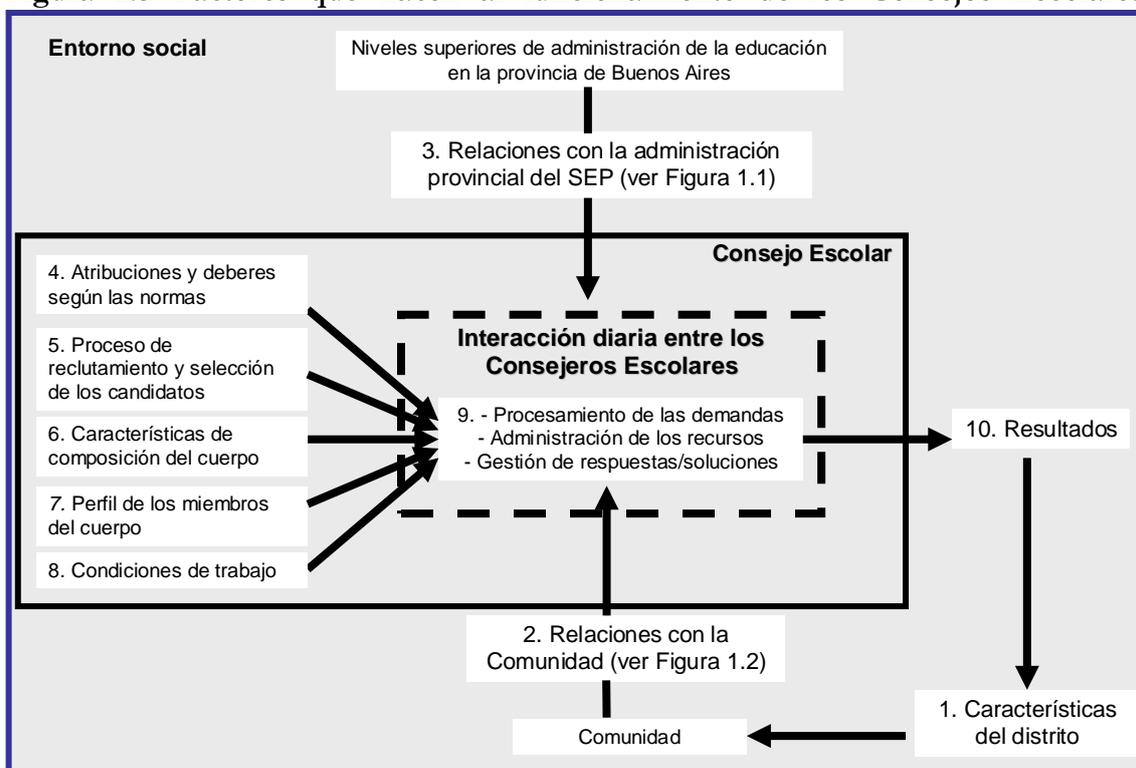
⁵⁰ Testimonio E8.

que son aspectos administrativos-financieros (CC.EE.). El hecho de que los recursos estén disociados de la lógica pedagógica podría llegar a hacer que, a la hora de la asignación o afectación de los fondos que reciben los CC.EE. de provincia para las escuelas, primasen otros otras lógicas, tales como la de prebendas políticas, antes que la derivada de las necesidades técnico-pedagógicas de los servicios educativos del distrito.

4.3 Propuesta de futuras investigaciones

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

Figura 2.3 Factores que hacen al funcionamiento de los Consejos Escolares



Fuente: elaboración propia.

En el núcleo del esquema se encuentra aquello que sucede al interior de los CC.EE. La interacción diaria entre los consejeros es el determinante más directo de los resultados que produce el Consejo Escolar para el entorno político-educativo local. Los resultados varían según el procesamiento de las demandas que los consejeros realicen a partir de lo que recogen de la comunidad (ya sea realizando visitas periódicas a las escuelas, a través de cartas donde algún padre realiza una denuncia o reclamo puntual, o incluso porque

directamente se acercan al Consejo). También dependerá de cómo se logren administrar los recursos que reciben desde la provincia y con qué criterios se afectan los mismos. La gestión y resolución de los conflictos por parte de los consejeros es otro de los factores que determinará en forma más directa el tipo de resultados que la comunidad reciba.

Pero a su vez, dado que los consejeros escolares son en sí mismos elementos importantes, puede que existan determinados factores (derivados en parte de lo observado en el análisis de los casos) cuya influencia resulte relevante evaluar:

- i) **Las atribuciones y competencias formales del órgano y sus miembros:** los CC.EE. son receptores de, en primer término, aquello enunciado en la Constitución provincial y la Ley de Educación provincial, como así también, de los decretos, las resoluciones, las circulares y los comunicados emitidos por la DGCyE.
- ii) Las reglas formales y/o mecanismos informales que definen el **proceso de reclutamiento y selección de los miembros del cuerpo:** esto es, en primer lugar, lo que está prescripto por la ley electoral provincial, lo que dicen las cartas orgánicas de cada partido político, pero también, los modos en que cada partido político convoca a sus afiliados a participar en la política local, y quiénes son los que finalmente deciden los nombres que figuran en las boletas electorales como candidatos a consejeros escolares en el distrito.
- iii) **Las características de composición del cuerpo de consejeros:** esto se refiere a cómo está constituido cada Consejo Escolar. Básicamente qué cantidad de consejeros tiene, a qué partido político responde cada uno de ellos, cómo están distribuidos los cargos, y cómo se organizan para trabajar.
- iv) **El perfil de los consejeros escolares que integran el cuerpo:** el perfil político junto con la trayectoria tanto política como pedagógica de los

protagonistas nunca es anecdótico porque puede indicar, con relativa precisión, hacia dónde se dirige y porqué se comporta de la manera en que lo hace.

- v) **Las condiciones de trabajo:** se refieren a la composición de la planta orgánica funcional de los CC.EE. Esto es, por ejemplo, la cantidad y calidad del personal administrativo con el que cuentan, la infraestructura del lugar donde operan, el equipamiento con el que cuentan, el dinero que reciben, etc.

Este es tan sólo un esquema en borrador que surge de las distintas cosas que se fueron observando y aprendiendo de los dos casos analizados. Lejos se está de pretender extraer algún tipo de conclusión generalizable o de considerar que este es el modelo de funcionamiento definitivo de los CC.EE. Más bien, se ha decidido exponer esto pensando en la posibilidad de realizar futuras investigaciones. En tal caso, sería interesante poder ver si este modelo se cumple; si son éstos (o cuáles son) finalmente, los factores que en la práctica determinan la modalidad de interacción-acción de los CC.EE. y en qué grado lo hacen. Una vez determinado todo esto, se podría, eventualmente, construir algún tipo de tipología de roles para clasificar a los CC.EE. según cada caso. A tal fin, algunas recomendaciones finales son:

- i) En primer lugar, es imprescindible pensar una investigación cuyo muestreo de casos contenga y refleje la gran diversidad de casos que existen a lo largo y a lo ancho de la provincia;
- ii) Además, es necesario entender cuáles son las motivaciones de los individuos que participan de las actividades partidarias, cómo cooperan y cómo compiten entre sí y con los miembros de otros partidos políticos;
- iii) Al mismo tiempo, es necesario que se mejore la comprensión de las lógicas con las que operan organismos estatales como la DGCyE;

- iv) Luego, habrá que comenzar a buscar e identificar los distintos factores que afectan el rol que asumen y desarrollan los CC.EE. al interior del sistema educativo bonaerense;
- v) Una vez identificados los factores, será preciso clasificarlos en función de cuán posibles de ser medidos y de cual sea su grado de impacto.
- vi) Finalmente, si se logra alcanzar con éxito todos los pasos antes mencionados, se deberá resolver si es posible la construcción de una tipología de roles, teniendo en cuenta el peso de los distintos factores en cada caso en particular.

Todo esto, en tanto y en cuanto la complejidad del fenómeno lo permita. Algo muy importante a tener en cuenta a la hora de planificar futuras investigaciones es el hecho que las características de los objetos y los efectos de las variables que se analicen presumiblemente cambien al desplazarse de los distritos más poblados y cercanos a la ciudad (como son los distritos que se ubican dentro del conurbano bonaerense) a los distritos más rurales que se ubican al interior de la provincia de Buenos Aires. La diferencia quizás más importante se debería dar (o es de esperarse al menos que se presente) en el factor social *¿cómo juega el control social y los circuitos de conocimiento?* Este sería tal vez un nuevo factor que entraría en juego en los distritos que están fuera del conurbano bonaerense.

4.4 Algunas recomendaciones

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

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

Los CC.EE. son también una oportunidad para la formación ciudadana de la población. Crear la cultura de “la voz”⁵¹ es crear una sociedad más democrática. Asimismo, como actores de nivel intermedio, los CC.EE. deberían de poder asegurar una virtuosa (y no una viciosa) coordinación entre los niveles macro (DGCyE de la provincia de Buenos Aires) y micro (las escuelas de los 134 distritos escolares). Los CC.EE. como actores de nivel intermedio debieran contar con mecanismos institucionalizados y aceitados que les permitan resolver las necesidades de las escuelas y hacer llegar su voz hacia los niveles superiores donde se toman las decisiones sobre las políticas. Los CC.EE. además deberían de rendir cuentas de su propia actuación en “primera instancia” al Director General, pero luego también ante la Comunidad Educativa local y las autoridades correspondientes en el nivel intermedio.

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

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

⁵¹ Hirshman (1970) sostiene que hay dos mecanismos para alertar y obligar a mejorar a las instituciones que no funcionan adecuadamente: la voz y la salida. La salida se produce en tipos de gobierno de mercado o cuasi-mercado en los que hay libre elección de escuelas. En sistemas como el nuestro sólo tienen salida quienes tienen un mayor poder adquisitivo y pueden emigrar del sistema público de gestión estatal al sistema público de gestión privada. La salida, no obstante, no es una posibilidad para la población de menor nivel de ingresos. Es por ello que se propone la voz como un modo de fomentar la participación de los actores en el mejoramiento institucional. No creemos que la creación de consejos escolares sea una pieza que pueda garantizar mayor democracia y calidad por sí sola sino en el marco de un conjunto de reformas.

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

*“En este marco constitucional lo más que se puede pelear en relación a los CC.EE. es una reforma de la ley que aumente la lectura de lo que significa ‘órgano desconcentrado’. Porque nadie va a reformar la Constitución de la provincia ahora por los CCEE. **Por lo tanto, si bien el marco normativo actual para los CC.EE. resulta en algún punto estrecho, con la discusión de la nueva ley provincial de educación podrían encontrarse los mecanismos que permitan abrir el juego a una mayor clarificación de estas facultades desconcentradas que los CC.EE. tienen.** Desde este punto de vista lo que hay que buscar es un ámbito normativo que garantice un funcionamiento más adecuado de los CC.EE.”*⁵² [el destacado de la cita es propio].

Entonces, es importante tener presente que si bien se pueden sugerir distintos cambios a las reglas formales que regulan el comportamiento de los CC.EE., la traducción al campo de las reglas de juego que se construyen con la práctica diaria de un modo más informal no resultará de inmediato en una mejora de su funcionamiento. Como dice North, *“las limitaciones informales derivadas culturalmente no cambiarán de inmediato como reacción a cambios formales”* (1993:65). Pero, aún cuando tomará su tiempo, será preciso iniciar a la brevedad un proceso de cambio que opere sobre el diseño institucional de los CC.EE. si se quiere impedir que se sigan deteriorando los servicios educativos de la Provincia.

⁵² Testimonio E8.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. (2004)** “Nuevos y viejos dilemas que enfrenta la democracia argentina actual” en Tenti Fanfani (organizador) *Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación).
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996)** “Estudio Introdutorio”, en *La implementación de las políticas públicas*, Antologías de Política Pública, Toma IV, México, Miguel Ángel Porrúa (2ª edición).
- Auyero, J. (comp.) (1997)** ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo. Buenos Aires, Losada.
- Bardach, E. (1977)** *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press.
- Berman, P. (1996)** “El estudio de la macro y micro implementación”, en Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) *La implementación de las políticas públicas*, Antologías de Política Pública, Toma IV, México, Miguel Ángel Porrúa (2ª edición). [Publicado originalmente en 1978 bajo el título “The Study of Macro and Micro-Implementation”, en *Public Policy*. Vol. 26, N° 2.
- Carey, J. M. (2000)**. Parchment, equilibria, and Institutions. *Comparatives Political Studies*. Vol. 33, N° 6, (pags. 735-61).
- Dussel, I. y Thisted, S. (1995)** La descentralización educativa: el caso del municipio de San Fernando, Provincia de Buenos Aires. Serie de Documentos e informes de investigación. Programa Buenos Aires, FLACSO.
- Elmore, R. (1996)** “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”, en Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) *La implementación de las políticas públicas*, Antologías de Política Pública, Toma IV, México, Miguel Ángel Porrúa (2ª edición). [Publicado originalmente en 1979 bajo el título “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision”, *Political Science Quarterly*, Vol. 94, N° 4.
- Fiszbein, A. (1999)** *Institutions, Service Delivery and Social Exclusion: A case study of the Education Service in Buenos Aires*, World Bank, Human Development Department,.
- Gvirtz, S. y Dufour, G. (2006)** “El rol de los niveles intermedios en el gobierno de la educación: su incidencia sobre la equidad.” Un estudio exploratorio sobre Argentina, Colombia, Chile y Perú. Proyecto U. de San Andrés - Ford.
- Gvirtz, S. y Minvielle, L. (2005)** “El gobierno de las escuelas en Latinoamérica” – Los casos de Nicaragua y Brasil. Proyecto Guggenheim. U. de San Andrés.
- Gvirtz, S. y Mulcahy A. (2005)** “*La participación, una condición necesaria para la justicia educativa*” Escenarios Alternativos. Octubre.
- Helmke G. y Levitsky S. (2004)**. *Informal institutions and comparative politics: a research agenda*. Articles. Vol. 2, N° 4. Diciembre.
- Jephcote, M. y Davies, B. (2004)** “Recontextualizing discourse: an exploration of the workings of the meso levels” en *Journal of Education Policy*. Vol. 19, N° 5.
- Knight, J. (1992)** *Institutions and social conflict*. New York: Cambridge University Press.

- Leiras, M. (2007)** *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires, Ed. Prometeo.
- Lipsky, M. (1980)** *Street Level Bureaucrats*. Nueva York, Russell Sage Foundation.
- La Nación. 2007.** La falta de espacio, el principal déficit en las aulas bonaerenses. Cultura, Marzo 17.
- La Nación. 2006.**
- Quieren reformar los consejos escolares. Cultura, Junio 13.
 - Consejos escolares bajo sospecha. Editorial II, Junio 23.
- La Nación. 2005.** Denuncian riesgos en más de 400 escuelas en la provincia de Buenos Aires. Cultura, Marzo 9.
- Mazmanian, D. y Sabatier, P. (1979)** “The Conditions of Effective Implementation”, *Policy Analysis*. N° 5 (pags. 481-504).
- Misuraca, M. y Vázquez, A. (1999)** “El Estado y la educación primaria en la provincia de Buenos Aires” en Vior, S. (y otros) *Estado y educación de las provincias*. Madrid-Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Morgenstern, S. y Siavelis, P. M. (2004)** “Introduction: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis”. Paper publicado por la Wake Forest University. Disponible en: <http://www.wfu.edu/politics/conference/paper.htm>
- Morgenstern, S. y Siavelis, P. M. (2004)** “Conclusions: Political Recruitment, Candidate Selection and Democracy in Latin America”. Paper publicado por la Wake Forest University. Disponible en: <http://www.wfu.edu/politics/conference/paper.htm>
- Morlino, L. (1985)** *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Munín, H. (1993)**
- Historia de la conducción local de la educación bonaerense (1875-1992)*. Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, CTERA/ATE, Argentina.
 - La dirección General de Escuelas (1817-1992)*. Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, CTERA/ATE, Argentina.
- Munín, H. (1994)** “¿Más poder para la administración local de la educación? Una perspectiva crítica sobre la descentralización educativa en la Provincia de Buenos Aires, Argentina”, en *Revista Latinoamericana de Educación*. Vol. 24, N° 1-2 (pags. 83-106). México.
- North, D. C. (1990)** *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, M. (2005)** *El Aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*. Buenos Aires, Aguilar. Capítulo que se titula “El misterio del codiciado cargo *ad honorem*”.
- Olmeda, J. C. y Cardini, A. (2003)**, “Provincia de Buenos Aires”, Informe Jurisdiccional n° 4, *Proyecto “Las Provincias Educativas”. Estudio Comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 Provincias Argentinas*. Buenos Aires, CIPPEC.

Orlando, H. y Zelaznik, J. (1996) “El Gobierno”, en Pinto, J. (comp.) *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires, EUDEBA.

Otero, F. (2004) “Reforma Educativa en los '90, el caso argentino” (una mirada histórica). Trabajo de investigación presentado en el VII Congreso de la FLATEC, celebrado en la República de Panamá en el mes de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.sadop.net/gremiales/07.pdf>

Perfil. 2007.

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

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

Pineau, P. (1994) La conformación de los campos y de los sujetos: escuela y docentes en la Provincia de Buenos Aires (1905-1930), Informe UBACyT, Buenos Aires.

Presuman, J. y Wildavsky, A. (1984) Implementación, México, Fondo de Cultura Económica.

Przeworski, A. (1998) “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”, Revista Argentina de Ciencia Política. N° 2. Diciembre.

Repetto, F. (1998) “Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo”, en Perfiles Latinoamericanos. N° 12, México.

Tedesco, J.C. y Morduchowicz, A. (1999) Rendimiento escolar y actores locales: El caso de la ciudad de Campana. Informe del estudio realizado sobre el sistema educativo de Campana: estructura, rendimiento y propuestas de reforma. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

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

Otros recursos consultados:

CD con documentos de trabajo de la comisión de educación del Comité de la Provincia de Buenos Aires de la U.C.R. (1996-2006).

Anexo 1: Organización territorial del sistema educativo de la provincia de Bs. As.

El sistema administrativo de educación bonaerense se organiza en forma desconcentrada sobre la base de la creación de Regiones Educativas.

Los criterios utilizados para conformar estas regiones fueron ciertos factores comunes como: la densidad de población, las secciones electorales, la cantidad de kilómetros cuadrados, la población, el volumen de la matrícula y cantidad de establecimientos educativos, entre otro.

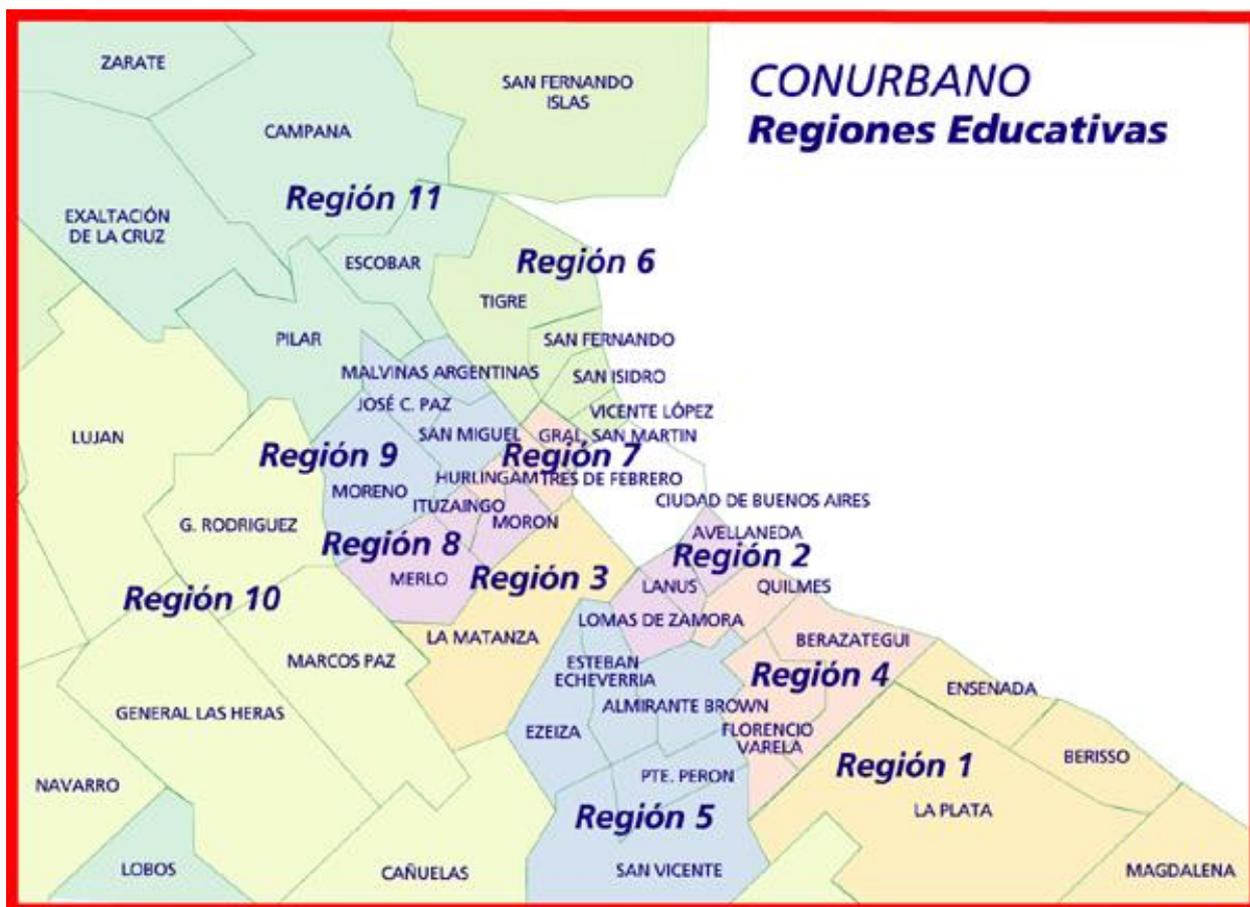
Cabe aclarar que cada Región se define por una extensión territorial, y agrupa una cantidad variable de distritos políticos electorales.

Región	Nombre
1	LA PLATA, BRANDSEN MAGDALENA BERISSO, ENSENADA PUNTA INDIO
2	AVELLANEDA L DE ZAMORA LANUS
3	MATANZA
4	F VARELA QUILMES BERAZATEGUI
5	A BROWN E ECHEVERRIA SAN VICENTE PTE PERON EZEIZA
6	TIGRE SAN FERNANDO SAN ISIDRO V LOPEZ
7	G SAN MARTIN T DE FEBRERO HURLINGHAM
8	MERLO MORON ITUZAINGO
9	MORENO SAN MIGUEL JOSE C. PAZ MALVINAS ARG
10	CAÑUELAS G RODRIGUEZ LAS HERAS LUJAN MARCOS PAZ MERCEDES NAVARRO S A DE GILES SUIPACHA
11	CAMPANA E DE LA CRUZ ZARATE PILAR ESCOBAR

Región	Nombre
12	BARADERO ARRECIFES RAMALLO SAN NICOLAS SAN PEDRO C SARMIENTO
13	C DE ARECO COLON SALTO PERGAMINO ROJAS S A DE ARECO
14	CHACABUCO G ARENALES G PINTO G VIAMONTE JUNIN L N ALEM LINCOLN F AMEGHINO
15	ALBERTI BRAGADO C CASARES CHIVILCOY 9 DE JULIO PEHUAJO H YRIGOYEN
16	C TEJEDOR G VILLEGAS PELLEGRINI RIVADAVIA T LAUQUEN SALLIQUELO TRES LOMAS
17	CHASCOMUS G BELGRANO G PAZ MONTE PILA RAUCH

Región	Nombre
18	AYACUCHO CASTELLI DOLORES G GUIDO G LAVALLE G MADARIAGA MAIPU TORDILLO LA COSTA PINAMAR V GESELL
19	G ALVARADO G PUEYRREDON M CHIQUITA
20	BALCARCE LOBERIA NECOCHEA TANDIL SAN CAYETANO
21	C DORREGO C PRINGLES G CHAVES JUAREZ LAPRIDA TRES ARROYOS
22	B BLANCA PATAGONES VILLARINO C ROSALES M HERMOSO
23	A ALSINA DAIREAUX C SUAREZ G LAMADRID GUAMINI PUAN SAAVEDRA TORNQUIST
24	G ALVEAR LAS FLORES LOBOS R PEREZ SALADILLO 25 DE MAYO
25	AZUL BOLIVAR OLAVARRIA TAPALQUE

Anexo 2: Mapa ampliado de las Regiones Educativas del Conurbano bonaerense



Fuente: recurso online –sitio oficial de la DGCyE – Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
(<http://abc.gov.ar/LaInstitucion/ConsultaDistrito/conurbano.cfm>)

San Andrés

Anexo 3: Resumen de cuentas que manejan los CC.EE.

CUENTA	SALE	ADMINISTRA	SE RINDE
CUFP	Dirección de Consejos (Por intermedio de Tesorería)	Departamento Descentralización, menos C.U.F.P. F.U.D.I.E que los administra la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar	Dirección de Contabilidad y Finanza-Subdirección de Rendición de Cuentas
FONDOS PROPIOS	Varios	El Director de Consejos Escolares (cuando es Capital) y el Consejos Escolar	Honorable Tribunal de Cuentas
FONDO COMPENSADOR	Interdepósito a las cuentas del Consejos Escolar	Dirección Provincial de Infraestructura Escolar, Presidente y Tesorero del Consejo	Honorable Tribunal de Cuentas
S.A.E	El Ministerio de Desarrollo Humano	El Ministerio de Desarrollo Humano	Honorable Tribunal de Cuentas

Fuente: Sistema de Control de Gestión Contable de los CC.EE. en la Pcia. de Bs.As.
 Disponible en <http://abc.gov.ar/AdministrativosDGCE/sistemaConsejosEscolares/Default.cfm>

Universidad de
 San Andrés

Anexo 4: Guía para entrevistar a los consejeros escolares

Introducción: *Esta entrevista forma parte de una investigación sobre los Consejos Escolares que tiene por objetivo analizar las características organizacionales y las funciones de los CC.EE. de la provincia de Buenos Aires. El período de tiempo que intenta cubrir esta investigación va desde 1987 a 2007. El informe final de la presente investigación será elaborado con la supervisión de la Dra. Silvina Gvirtz y el Mg. Gustavo Dufour de la Universidad de San Andrés.*

Datos sobre la entrevista

Fecha:

Partido Municipal:

Lugar:

1. Quién y sus características

Dimensiones

1. Datos del entrevistado

2. Características de la organización (Consejo Escolar) a la que pertenece

Información a recolectar

- 1.1. Nombre y apellido; edad; Grado de formación alcanzada
- 1.2. Ocupación actual (cargo y antigüedad)
- 1.3. Cargo que ocupa/ó dentro del CE y antigüedad en el ejercicio del cargo
- 1.4. Descripción breve de la trayectoria política del entrevistado (si la tuviera)
- 1.5. Descripción breve de la experiencia profesional previa en el sistema educativo del entrevistado (si la tuviera)
- 1.6. ¿Cómo fue que le ofrecieron integrar la lista de candidatos a miembros del Consejo Escolar? ¿Por qué eligió postularse? ¿cómo fue la decisión personal de acercarse al CE?
- 2.1. Composición del CE para el cual trabaja/ó el entrevistado
- 2.2. Recursos Económicos con los que cuenta el CE y Criterios con los que se afectan esos recursos
- 2.3. Recursos Humanos con los que cuenta el CE y nivel de capacitación/perfil
- 2.4. Distribución político partidaria dentro del CE ¿Existe consenso político entre los miembros? ¿A qué corriente política o facción partidaria responden en su mayoría en caso de estar divididos?
- 2.5. Modalidad/Reglas con las que se confeccionan las listas de candidatos para el Consejo Escolar en su distrito ¿Son frecuentes las re-elecciones de autoridades?

2. Qué hacen

Dimensiones

1. Funciones que desempeña el Consejo Escolar

2. Tareas que realiza el entrevistado al interior de la organización

3. Capacidad que tiene el Consejo Escolar y/o el entrevistado para decidir sobre lo que recibe de sus superiores

Información a recolectar para cada dimensión:

- 1.1. Tipo de funciones que realiza el Consejo Escolar.
- 1.2. Regulan las normas las rutinas del CE (o del entrevistado)
- 2.1. Tipo de tareas que realiza el entrevistado. Criterios que utiliza el entrevistado para la distribución del tiempo entre las tareas que realiza ¿Qué cantidad de horas dedica a sus tareas en el Consejo por semana? ¿Considera que es suficiente el tiempo que le puede dedicar?
- 2.2. Necesidades que presenta el distrito ¿Qué demandas aparecen como más urgentes de atender?
- 3.1. Cómo suelen tomarse las decisiones al interior del CE; si hay distintas opiniones ¿quién decide? ¿con qué criterios?
- 3.2. Grado de control que las instancias superiores ejercen sobre el trabajo del Consejo Escolar y sobre el del entrevistado ¿Existen reglas internas del partido político a nivel provincial que limiten o habiliten el accionar del consejo y sus miembros?
- 3.3. Descripción del proceso por el cuál se arman las listas de candidatos ¿Existe alguna regla, aunque informal, de los partidos políticos que indique como deben conformarse? ¿Qué participación tienen los candidatos a consejeros en la campaña política previa a la elección?
- 3.4. Conocimiento de quien/es financian la campaña. ¿Se genera a partir de eso algún tipo de lazo o relación de dependencia luego de ganar la elección con quien financió la campaña?

3. Articulación con otros actores

Dimensiones

- 1. Actores u organizaciones con los que se relaciona**
- 2. Modalidad de relación con otros actores**
- 3. Percepción del rol**

Información a recolectar para cada dimensión:

- 1.1. Identificación de los actores (sean estos autoridades, directivos de escuelas u otros actores de nivel intermedio) con los cuáles interactúa el Consejo Escolar y los espacios institucionales o informales utilizados ¿con cuáles interactúa directamente el entrevistado?
- 2.1. Tipo de tareas en torno a las cuales se promueve la relación con otros actores (¿Por qué? ¿Existen competencias concurrentes?)
- 2.2. Caracterización de esa relación (¿Las relaciones que se promueven se basan en la cooperación o en el conflicto? ¿Son relaciones jerárquicas u horizontales?)
- 2.3. Identificación de los canales de comunicación formales e informales a través de los cuales fluye la información entre los distintos actores u organizaciones
- 3.1. Describa qué implica ser consejero escolar en su distrito
- 3.2. Identifique al menos 2 razones por las cuáles SÍ volvería a ser candidato/a a consejero
- 3.3. Identifique al menos 2 razones por las cuáles NO volvería a ser candidato/a a consejero

Anexo 5: Organigrama de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE)



Universidad de
San Andrés



Universidad de
San Andrés

Anexo 6: Datos de la Región Educativa N°6 en relación a los índices provinciales

Cuadro N° 1 - Indicadores Demográficos – Económicos:

Distritos de la Región Educativa	Población	% Población Urbana (1)	% Población en hogares con NBI (2)	Tasa de Analfabetismo (total) (3)
San Fernando	151.131	97.97	15.97	1.62
Vicente López	274.082	100.00	4.72	0.46
Región Educativa 06	1.017.941	99.20	11.99	1.07
Total Provincia	13.827.203	96.30	15.63	1.58

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001

DGCyE, Dir Provincial de Planeamiento. Dir de Información y Estadística. Relevamiento inicial Año 2005

Cuadro N° 2 – Datos Educativos

Distritos de la Región Educativa	Matrícula (4)			Cantidad de establecimientos		
	Total	Estatal	Total	Estatal	Privada	Privada
San Fernando	45.638	29.790	15.848	167	101	66
Vicente López	64.327	23.208	41.119	267	72	195
Región Educativa 06	295.609	157.098	138.511	1.059	408	651
Total Provincia	4.443.364	3.104.517	1.338.847	15.979	10.446	5.533

Distritos de la Región Educativa	Matricula Educación Común por niveles											
	Inicial			EGB			Polimodal			Superior		
	Total	Estatal	Privada	Total	Estatal	Privada	Total	Estatal	Privada	Total	Estatal	Privada
San Fernando	7.611	4.203	3.408	26.560	17.021	9.539	7.689	5.358	2.331	1.113	723	390
Vicente López	11.025	2.516	8.509	32.412	10.840	21.572	11.904	4.592	7.312	2.451	1.342	1.109
Región Educativa 06	48.994	17.385	31.609	165.488	90.427	75.061	54.483	32.003	22.480	7.854	2.760	5.094
Total Provincia	615.608	349.993	265.615	2.463.073	1.713.635	749.438	744.474	521.932	222.542	145.998	80.597	65.401

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001

DGCyE, Dirección Provincial de Planeamiento. Dirección de Información y Estadística. Relevamiento inicial Año 2005

Referencias:

(1) Es el cociente entre la población que vive en localidades de más de 2000 habitantes sobre el total de población por cien.

(2) Es el cociente entre la población que vive en hogares con NBI sobre la población total por cien. Se consideran hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: hogares que habitan vivienda.

(3) Proporción de quienes no saben leer ni escribir en la población de 10 años y más.

(4) Incluye la educación común y la no común. Ésta última incluye Educación Especial, Educación de Adultos, Educación Artística, Educación Complementaria y Educación Física. Las cifras por niveles sólo incluyen la matrícula de educación común. La misma refiere a la matrícula en el tipo de educación destinado a la mayor parte de la población con contenidos que apuntan a una formación general y permiten una especialización a medida que el alumno avanza en los niveles educativos: Inicial EGB Polimodal y Superior.

Anexo 7: Cuadro de composición del Consejo Escolar de Vicente López (1987-2007)

Año de ingreso al CE	año de salida del CE	Nombre	Apellido	Partido Político	Cargo	Ocupación Actual o posterior al CE
1987	1993	Elizabeth	González de Bolter	UCR	Presidente	1° concejal, comisión de Educación y Cultura, VL
1989	1993	Ma. del Carmen	Verdiñas	UCR	Secretaria	Concejal de Acción Social VL
1989	1993	Susana	de la Torre	UCD	vocal	-
1989	1993	Delia	Acevedo	PJ	vocal	-
1989	1993	Juan	Comastri	UCR	vocal	-
1989	1993	Inés	Scaricacciottoli	UCR	Tesorera	-
1993	1995	Marta	Rodríguez Arechavaleta	UCR	Presidente	en la Municipalidad de VL, comisión de Políticas Públicas
1993	1995	María Teresa	Gallardo	UCR	Vicepresidente	-
1993	1997	Alicia	Tresca	UCR	vocal	-
1995	1997	Susana Rafaela	Parody	UCR	vocal	docente de primaria y directora, hoy en edad de jubilarse
1993	1997	Gustavo	Li Volti	UCR	vocal	docente militante
1995	1997	María Teresa	Gallardo	UCR	Presidente	-
1995	1997	Liliana Beatriz	D'Espósito	UCR	Vicepresidente	docente de media y superior, militante de la juventud radical
1997	2007	Susana Rafaela	Parody	frente UCR	Presidente	docente de primaria y directora, hoy en edad de jubilarse
1997	2007	Alicia	Tresca	frente UCR	Secretaria	-
1999	2003	Liliana Beatriz	D'Espósito	frente UCR	Vicepresidente	docente de media y superior, militante de la juventud radical
2003	2007	Liliana Beatriz	D'Espósito	frente UCR	Vicepresidente 2°	docente de media y superior, militante de la juventud radical
2003	2007	Ricardo	Massacame	frente UCR	vocal	-
2005	2007	Alfina Lucia	Corsaro	frente UCR	vocal	-
2005	2007	Ramón Fermín	Lencina	frente UCR	Vicepresidente	-
2005	2007	Graciela	Castriotti	frente UCR	vocal	-
2005	2007	Susana Matilde	de Benedetti	frente UCR	Tesorera	-

Fuente: elaboración propia según información recogida en las actas del Consejo Escolar y la ayuda de los consejeros actuales.

Anexo 8: Cuadro de composición del Consejo Escolar de San Fernando (1987-2007)

Año de ingreso al CE	año de salida del CE	Nombre	Apellido	Partido Político	Cargo	Ocupación Actual o posterior al CE
1985	1989	Dr. Juan Carlos	Tinant	PJ	Presidente	-
1985	1989	Nélida	Bonini	PJ	Tesorera	-
1985	1989	Gloria Raquel	Vázquez	PJ	Secretaria	señorita
1985	1989	Margarita	Lanzalot	PJ	Vocal	hoy auxiliar portera
1985	1989	Dora	Saucedo	PJ	Vocal	-
1989	1991	Liliana Marisa	Menna	PJ	Presidente	Hoy concejal SF
1989	1991	Ma. Inés	Grecia	PJ	Secretaria	Profesora
1989	1995	Ma. Inés	Mansilla	PJ	Tesorera	-
1989	1995	Carlos Alberto	Rodríguez	PJ	Vocal	hoy inspector de VL
1989	1991	Ma. Angélica	Pereyra	PJ	Vocal	-
1991	1995	Héctor	Ghisini	PJ	Presidente	Hoy concejal SF
1991	1995	Griselda	Lound	PJ	Secretaria	-
1991	1993	Ma. Inés	Grecia	PJ	Vocal	Profesora
1993	1995	Isabel	Peralta	PJ	Vocal	-
1995	1997	Gabriela Fabiana	Pessaresi	PJ	Presidente	-
1995	1999	Carlos	Montero	PJ	Vocal	-
1995	1997	Ma. Inés	Mansilla	PJ	Secretaria	-
1995	2001	Claudia	Roldán	PJ	Tesorera	-
1995	1997	Ana Luisa	Legal	PJ	Vocal	-
1997	2003	Claudia	Pirez	PJ	Vocal	-
1997	2005	AnaLía	Varela	PJ	Presidente	-
1997	2005	Ana Luisa	Legal	PJ	Secretaria	-
1997	2001	Dora	del Río	PJ	Vicepresidente	alias "luli vazquez" hoy en la Cruz roja
2001	2005	Juan José	Miranda	PJ	Vicepresidente	profesor, antes fue concejal
2003	2005	Morena	Ciuffo	PJ - con Amiero	Vocal	docente jubilada
2003	2007	Fabiana	Ávila	PJ - con Amiero	Vocal	-
2005	2007	Morena	Ciuffo	PJ - con Amiero	Tesorera	docente jubilada
2005	2007	Juan José	Miranda	PJ - con Amiero	Presidente	profesor, antes fue concejal
2005	2009	María Alejandra	Barbieri	Aliada al FPV; línea de D'Elia	Vicepresidente	maestra jardinera
2005	2009	Mariel Josefa	González	FPV; con Estanciero	Secretaria	militante social
2005	2009	Rodolfo	Ruibal	FPV; con Estanciero	Vocal	militante social

Fuente: elaboración propia según información recogida en las actas del Consejo Escolar y la ayuda de los consejeros actuales.