

Los Consejos Institucionales de los Centros Educativos. ¿Una forma de participación social?

Pablo Pascual Bereau

El objetivo del presente trabajo es analizar la participación social en los consejos institucionales de los centros educativos de Nivel Medio en Río Negro.

La década de los 80 ha sido testigo de un número creciente de tentativas para reestructurar y desregular la enseñanza estatal en diversas partes del mundo. En estas iniciativas ocupan un lugar fundamental los movimientos para desmantelar las burocracias centralizadas de la educación, y crear en su lugar, sistemas descentralizados de educación que lleven consigo niveles significativos de autonomía institucional y diversas formas de gestión y administración a cargo de las escuelas.

Estas propuestas parte de posturas a veces opuestas como lo son la visión neoliberal y la socialista.

Desde el neoliberalismo, estos cambios han estado vinculados a la elección de los padres o al mayor relieve de la participación de la comunidad en las escuelas. Frecuentemente, esas iniciativas introducen un elemento de "mercado" en la provisión de servicios educativos aunque sigan dependiendo en gran medida de los impuestos.

Esto puede suponer la "privatización" de aquellos mediante la participación de proveedores del sector privado y la cesión a los individuos y familias de decisiones que antes correspondían a la política pública. Lo más frecuente es que estas iniciativas propicien que los servicios públicos se comporten de modo más parecido al sector privado.. Cada vez se utiliza más la expresión "cuasimercado" para caracterizar estos intentos de introducir las fuerzas de mercado y las formas de decisión propias del sector privado en la provisión de la educación y de los servicios de bienestar.

Características distintivas de un cuasimercado en relación con un servicio público son "la separación entre comprador y proveedor y un elemento de elección del usuario entre distintos proveedores". En otras palabras, la provisión del servicio se separa de su financiación, de manera que distintos proveedores, incluyendo, a veces, a grupos de los sectores privados, pueden competir con la prestación del servicio. A esto se añade que, a menudo, el cuasimercado sigue estando muy reglamentado, manteniendo el gobierno el

control de cuestiones como la entrada de nuevos proveedores, la inversión, la calidad del servicio y el precio. La falta en algunos casos, de un nexo convencional de dinero en efectivo y la fuerza de la intervención gubernativa, distingue los cuasimercados de la visión idealizada del mercado "libre", aunque pocos mercados contemporáneos, en cualquier terreno, están realmente exentos de intervención gubernativa, y muchos de ellos cuentan con algún elemento de ayuda explícita o encubierta.

La introducción de los cuasimercados suele llevar consigo una combinación de elección de los padres y de autonomía escolar junto con un grado considerable de rendición pública y de reglamentación gubernativa. En este contexto, la elección de los padres se refiere a los intentos de reforzar las oportunidades de elección entre las escuelas del sector público y, a veces, el uso de fondos públicos para ampliar las opciones del sector privado. La autonomía supone la delegación de diversos aspectos de decisión desde los centros administrativos regionales o de distrito a las escuelas públicas y, por lo tanto, capacitar a los profesionales de las mismas o a consejos de las comunidades para que actúen como los responsables de las escuelas privadas. La razón que es que se presupone que las escuelas privadas rinden más.

Los defensores de las políticas de cuasimercado sostienen que estas llevarán a una diversidad mayor de provisión escolar, a una gestión más eficiente, a una profesionalidad potenciada y a unas escuelas más eficaces. Algunos defensores de estas ideas han manifestado que estas reformas beneficiarán especialmente a las familias que vivan en las comunidades menos favorecidas, a las que han prestado peores servicios las organizaciones burocráticas más convencionales. Sin embargo, los críticos señalan que, aunque estas reformas fomentan la eficiencia, la receptividad, la elección y la diversidad (lo que consideran cuestionable), incrementan la desigualdad entre las escuelas.

La posición neoliberal tiene como referentes privilegiados a los sistemas educativo descentralizados de Gran Bretaña y de los Estados Unidos. El Banco Mundial, la Cepal a nivel internacional y FIEL a nivel nacional, son algunos de las organizaciones que propugnan esta propuesta. El sistema educativo de los Estados Unidos tiene como uno de sus principios el "small is beautiful" (Schumacher, 1983) que trata de preservar el pluralismo cultural norteamericano.

Las tendencias al fortalecimiento de las capacidades de decisión y la participación de los actores involucrados en el servicio educativo se manifiestan en las reformas contemporáneas realizadas en Inglaterra. La denominada Acta de Educación sancionada en Inglaterra en 1986 refuerza la presencia de los representantes elegidos por las familias de los alumnos en los consejos que gobiernan los establecimientos. De este modo se refuerza la presencia de los usuarios y también de los docentes en los órganos de gobierno de las instituciones que antes de la reforma estaban compuestas predominantemente por personas nombradas por las autoridades educativas locales.

Los consejos de establecimiento que resulta de la reforma de 1986 tienen atribuciones muy amplias. Entre ellas cabe citar la capacidad de fijar la orientación general de política institucional, administrar la disciplina y el reglamento interno, participar en la elección del director mediante la realización de entrevistas a los candidatos y la elevación de sugerencias para su nombramiento. También puede disponer del uso de la infraestructura edilicia y hasta tiene cierta flexibilidad en el uso de una parte de los recursos presupuestario de la institución escolar.

En cambio, aunque los términos no difieran, en sentido que tienen en la práctica son diferentes. Para el proyecto socialista los actores sociales alumnos, padres, educadores deben involucrarse y nacer de ellos la reforma. Se debe estimular la democratización, la participación, la descentralización y el poder de los ciudadanos en las instituciones escolares. Se deben desarrollar instancias externas al estado para producir el control ciudadano. Propone que desde la sociedad se desarrollen las organizaciones públicas de tal manera que rescate parte de lo que el estado tomó a su cargo.

Para Borja (Labastida, J. y Del Campo, Martín, 1985) descentralizar significa transmitir la titularidad de una competencia y/o gestión de unos servicios a otro órgano de poder, es decir supone que hay otro nivel del estado dotado de una cuota de poder político. La descentralización supone la existencia de un poder distinto de control: el poder de las autonomías. Las autonomías pueden basarse en una fuerte aspiración colectiva, en una realidad histórica, cultural, económica, sociopolítica, geográfica, que ha constituido una colectividad con conciencia propia y ha generado movimientos "autonomistas" de base interclasista para conseguir un nivel de autogobierno.

Para la democracia de base es indispensable para promover una política "progresista" en las instituciones, sindicatos, movimientos urbanos de comunicación. Las instituciones del estado y los partidos políticos, con su presencia electoral y representativa, no agotan ni monopolizan la vida en un sentido amplio. Asistimos a una tendencia generalizada de autoorganización de los grupos e intereses relativamente al margen de las instituciones y partidos políticos. Para esta postura esto puede considerarse positivo, puesto que si la organización de la sociedad civil se hace a partir del estado se tiende al totalitarismo. Si es solamente por iniciativa de los partidos se puede llegar a una fragmentación social que divida a la sociedad en segmentos rígidos que dejaría afuera a la mayoría de los ciudadanos.

La existencia de una sociedad organizada desde la base mediante organizaciones políticas, sindicales, económicas, cívicas, profesionales, de interés, territoriales, culturales etc., se ha denominado democracia de masas en la medida en que las masas se convierten en sujetos activos y múltiples con los que deben contar los aparatos políticos representativos. La democracia directa es el contrapeso de las instituciones representativas del pluralismo político y de las elecciones. El planteamiento de la democracia de base parte del reconocimiento de las instituciones representativas y de las organizaciones autónomas y múltiples de la sociedad civil.

Esta tendencia descentralizadora y autonomista se expresa en la Ley de Educación española, sancionada en 1985. La participación de la comunidad en los asuntos escolares se verifica a través de la composición y funciones del Consejo Escolar. Este está compuesto por el Director del Centro, Jefe de Estudios, un representante del municipio, un número de profesores elegidos por sus pares y representantes de los padres y alumnos. Esta fórmula se considera más adecuada porque permite respetar y alentar las diversidades propias de una sociedad compleja sin afectar la necesaria unidad y cohesión del todo social. En este contexto se trata de encontrar el lenguaje común que permita el diálogo y la interacción entre los elementos diversos que constituyen lo social. Se trata de liberar iniciativas locales, tanto por un criterio de valor, porque se considera valiosa la diversidad, como por un criterio de eficiencia, porque la centralización burocrática se vuelve literalmente imposible en una sociedad masiva y compleja.

La autonomía escolar no está necesariamente vinculada con la elección de los padres. Es posible tener una sin la otra y, en el pasado han sido muchos los ejemplos al

respecto. Aunque se diga que la elección de los padres es una medida de reforma mucho más potente que la autogestión escolar.

A pesar de la popularidad actual de la delegación de responsabilidades mediante su cesión a las escuelas y el creciente interés por la elección de los padres, se ha producido muy poco intentos de evaluar las afirmaciones más entusiastas de los defensores de estas tácticas sobre la posibilidad de transformar el carácter de educación en una escala significativa.

En los últimos años, el problema de la autogestión, ha dominado el campo de la dirección y la administración de la educación. Basándose en el supuesto, explícito o implícito, de que es "bueno" dar mayor control a quienes intervienen directamente en el funcionamiento cotidiano de las escuelas.

Ubicada dentro de una perspectiva societalista la Constitución de Río Negro/88 establece en su Art. 41 que el Consejo de Educación: "resolverá sobre la constitución de establecimientos como unidades educativas con autonomía funcional y administrativa, con alcances y en la forma prevista en la presente Ley". Los Consejos Institucionales fueron previstos en el Art. 86 de la Ley 2444/91, en el apartado referido al gobierno de la educación: "todo servicio educativo que requiera unidad de conducción con autonomía funcional y administrativa para un funcionamiento eficiente, se organizará bajo el gobierno de la dirección y de un Consejo Directivo en el caso del nivel superior y de un Consejo Institucional en el caso de los demás niveles".

El Gobierno Provincial (1991-95) decidió llevar adelante el denominado "Programa de Gestión y Administración Escolar Descentralizada con Participación" que el Gremio Docente Provincial rechazó porque según el Gremio buscaba deslindar al Estado de su responsabilidad indelegable de ser garante de la escuela pública. Una pieza clave dentro del Programa eran los Consejos Institucionales.

El Gremio estaba de acuerdo con participación de la comunidad, pero sostenía que era necesario que antes de llevar adelante el Programa que se reglamente la Ley de Educación Provincial 2444 con la participación de todos los sectores.

El Gobierno reglamentó el funcionamiento de los Consejos Escolares por Res. N 1887/92 del Consejo de Educación y por Res. N 886/93 y por la Res. N 1060/94 se

modificó el Reglamento de los Consejos Institucionales. Se establece que "El órgano de decisión en la escuela es el Consejo Institucional."

Dentro de este contexto los docentes, los padres y los alumnos tenían distintas visiones respecto a los Consejos Institucionales y su participación. Algunos padres destacaban la importancia de los Consejos Institucionales (1):

"Yo creo que el Consejo es una función importante no creo que este funcionando con la importancia que se merece..." Padre de un alumno de un CEM.

Se los consulta, pero, en muchas ocasiones, sobre decisiones ya tomadas:

"Porque solo fuimos citados en tres oportunidades durante todo el año me da la sensación que nos llaman cuando se requiere de alguna cosa, una dificultad cuando tenemos que distribuir, distribuimos sin llamar al Consejo, que yo recuerde en una oportunidad nos participaron de un dinero que vino para comprar computadoras y algunas otras cosas, y ya como el negocio estaba hecho teníamos que aprobar para no tener problemas, en realidad el Consejo no decidió si esta es la mejor inversión o no, a lo mejor si lo es, no le quiero decir que no lo sea, no se trabajo en forma organizada como yo entiendo que debe trabajar el Consejo ..." Padre un de alumno de un CEM.

No han tenido muchas reuniones, sobre todo para tratar temas importantes como las huelgas:

"No, no hemos tenido otra participación, en la parte de...con todo el despelote, valga la expresión, el año pasado con la educación (se refiere a las huelgas) nosotros los padres hubiéramos participado mucho más ...ese en mi caso particular, yo me siento mal en el Consejo, mal porque yo no solo estuve el año pasado, estuve el año anterior también" ..." Padre un de alumno de un CEM.

En temas de organización interna de la institución se atiende preferentemente los intereses de los profesores:

"... Y otras de las cosas que yo dije en la reunión de Consejo, las horas están en función de la necesidad del profesor, y no de la necesidad del alumno, es decir, si tiene 45 minutos cada materia, yo no estoy en condiciones para saber si es valido o no pero hace

años que es así y supuestamente debe ser valido, no puede ser que le demos matemática por ejemplo, tres o cuatro veces que le correspondan todas seguidas, yo creo que eso es una aberración, honestamente yo creo que es una aberración. " Padre un de alumno de un CEM.

Respecto a la posibilidad de participar y de decidir en los Consejos Institucionales por parte de los padres tropieza con ciertas limitaciones:

" Yo participe en la elección de los padres, no se como, si los docentes fueron elegidos ... La otra, los padres, Ud. sabe que para ciertas cosas se necesita cierto nivel de... y más cierta preparación, una señora que puede ser muy buena como madre hay un montón de cosas que tiene que tener cierta preparación, pero los padres eligen y ahí es donde esta la cosa, se eligieron políticamente en el Consejo anterior donde estábamos nosotros, lo eligieron políticamente y les fracasó completamente lo mismo le paso con la cooperadora lo eligen así porque entonces se busca que alguien este figurando, nadie figura por figurar . Me eligieron medio de prepo yo no había ido ni siquiera me había enterado que no podía renunciar porque tenía chicos por eso acepte. Y acepte y hable clarito con (....).de este tipo de cosas, pero no hay respuestas suficiente para" Padre un de alumno de un CEM.

"Todo es política yo creo que todo es política en definitiva, todos los actos de la vida es política pero no tenemos que mezclar la política partidaria..." Padre un de alumno de un CEM.

En la Res. N 1887/92 del Consejo de Educación se establece que uno de los objetivos es: "Descentralizar y participar en las decisiones a los actores involucrados, en especial a los padres".

Hoy los padres participan muy poco o nada en las decisiones que se toman dentro de las escuelas, es necesario analizar las posibles causas de la no participación de los padres:

"...nosotros en esta comunidad todavía tenemos problemas de la poca participación de los papás en la escuela secundaria, ehe. Tanto los alumnos de la escuela primaria son más participativos, los papás en esta etapa pareciera que se dedican más al seguimiento de sus hijos, en la escuela secundaria nosotros acá la convocatoria, siempre

si la tenemos si yo La tengo que calificar mala, regular u optima la califico en regular, porque bueno, nos cuesta muchísimo convocar y que los padres participen de eso cuando se formó el Consejo Institucional yo le digo esto, cuando es para la compra donde el papá no se tiene que sacrificar en trabajar, hacer reuniones donde los papás no tienen que participar con esfuerzos de hacer alguna actividad para recaudar fondos, bueno, cuando eso ocurre los papás participan siempre,/ ahora que tenemos que convocarlos para bueno, para ver que opciones podemos hacer para juntar fondos para continuar todo lo que tenemos ...bueno ahí son pocos los padres que asisten a las reuniones, eh, yo calculo que debe ser por eso ¿no? Los papás no tienen tiempo o no pueden, no quieren participar en el trabajo de la escuela o no pueden, no quieren participar digamos en el trabajo de la escuela en la escuela secundaria, la ven bastante lejos, alejada les da como temor, como vergüenza en venir, todavía pasa eso acá". Docente de un CEM.

Los alumnos se encontraron en algunas ocasiones discutiendo temas que para ellos y para la escuela eran importantes como por ejemplo la futura orientación del CEM:

"Por ejemplo, el año pasado nos tocó ya casi a fin de año ver que orientación queríamos para el colegio, y de repente tuvimos que trabajar primero con los alumnos, con la otra chica que estaba antes que yo, y de repente por ahí ver la necesidad que ahí tiene y que la orientación la pudo haber tomado el director y la vicedirectora y con lo que les convenía a ellos, y de repente hablando con los alumnos de la necesidad que plantea el alumnado, que plantea el pueblo la economía del pueblo, de repente para mi eso es no se, como que da muchos beneficios, porque de repente no vas a poner una orientación que no pegue con todo el nivel o con todo la economía del pueblo y la sociedad, y de repente para mi fue como, te doy un ejemplo de lo que estuvimos haciendo o sea que trabajas con los alumnos, les preguntas, estuvimos una mañana hablando con ellos , hablaron con los profesores, y de repente, para mi es bueno..." Alumna de un CEM.

La posibilidad de participar es reconocida por los alumnos como un hecho positivo, pero también como algo concedido por la dirección, no como un derecho, o como algo logrado por ellos. Los padres no participan y lo que es más grave no concurren en general a la escuela:

"El papá tiene que venir a retirar el boletín entonces se aprovecha para, bueno, para informarlos" Docente de un CEM.

Se pueden extraer algunas observaciones:

1. Los padres participan poco o no participan. Las razones: (a) porque tienen poco tiempo; (b) porque se los convoca para trabajar; (c) porque se lo convoca para juntar fondos; (d) porque tienen temor, la mayoría de ellos no han hecho el secundario.
2. Los padres en general ni siquiera concurren a la escuela, solo lo hacen por que se los obliga a ir a buscar el boletín de sus hijos.

Pero por otra parte:

1. Para algunos padres la función del Consejo es importante.
2. Para algunos alumnos es interesante participar en el Consejo Institucional porque pudieron discutir temas importantes para ellos como es la orientación que se le iba a dar al Colegio.

Las dificultades comienzan cuando:

1. Se los cita cuando se los necesita para avalar alguna cuestión. Se toma la decisión y luego se los convoca para que la avalen.
2. Los horarios se conforman a conveniencia de los profesores y no por razones pedagógicas.(entiéndase necesidades del alumno)
3. La forma como se eligen a los padres para el Consejo Institucional. En alguna ocasión se hizo una elección política (partidaria) y resulto un fracaso. No se debiera mezclar la política partidaria.
4. Algunos padres no se sienten con la preparación necesaria para discutir ciertos temas.

Se puede pensar que lo que da auténtico sentido a la participación popular es el esfuerzo colectivo del pueblo interesado en esfuerzo para alcanzar los objetivos que él mismo se haya fijado. Si se considera que la participación es un proceso activo en el que los participantes toman iniciativas y medidas estimuladas por sus propias reflexiones y deliberaciones y sobre las que se puedan ejercer un control real, lo que se observa el

caso analizado es una participación en la que interviene la población sólo en acciones concebidas y controladas por otros.

(*) Los datos son extraídos del Proyecto de Investigación: La Autonomía de las Instituciones Educativas de Nivel Medio que se esta desarrollando en la Universidad del Comahue.