

Comunicaciones

LAS COOPERADORAS ESCOLARES COMO "NUEVOS" ACTORES SOCIALES El Caso de Rosario

MIRTA GEARY*

Introducción

A principios de los ochenta, en el escenario de la transición democrática, las ciencias sociales manifestaron un marcado interés por el estudio y seguimiento de las demandas, expectativas y prácticas de los actores sociales.

Los actores sociales, situados en un espacio intermedio entre la vida cotidiana del ciudadano, los procesos políticos del Estado y las instituciones, fueron estudiados desde una perspectiva de ampliación de sus espacios. Su participación en los llamados movimientos sociales condujo a relacionar en cierto modo democracia política con democracia social.

Parece casi innecesario aclarar que esta búsqueda de los científicos sociales, que revalorizaba nuevos sujetos ante el retroceso de otros, se debió al proceso de "involución social" que habíamos sufrido durante los años de la dictadura, donde las cuotas de participación de los sujetos y los derechos y conquistas sociales adquiridos en los setentas habían sido prácticamente reducidos a cero.

Si bien los partidos políticos fueron estudiados y considerados como las mediaciones institucionales de las democracias representativas, se comenzó a pensar en recuperar otras organizaciones o instituciones que pudieran ser nexos en un estado democrático, ya que, en una sociedad como la nuestra con grandes interrupciones en el fluir de la democracia, la búsqueda permanente por reafirmarla estaría centrada en solidificar las prácticas democráticas de sus instituciones.

Aún aquellos espacios no tradicionalmente políticos, en los que la comunidad se mostraba interesada hacia lo público, fueron visualizados como situaciones donde la solidaridad podía ser el nexo que recreara prácticas participativas como paso para la tan ansiada "participación social".

* Consejo de Investigaciones, Universidad Nacional de Rosario.

En este encuadre la idea de **participación** operó como sello de garantía de la democracia, siendo el centro de debates y de decisiones, y pensándose a menudo más en términos de cantidades que de calidades.

El recorrido de esta primera década permite repensar a la participación como garantía de permanencia y estabilidad de la democracia, debido a que la continuidad de sus prácticas no depende solamente de la presencia y permanencia de los actores en cuestión sino también del acompañamiento que de dichas prácticas se promueva desde otras esferas. Para que la participación prospere es necesario un ejercicio de aprendizaje en la puesta en marcha del sistema institucional desde cuyos ámbitos es posible percibir las calidades de la práctica de la ciudadanía y al mismo tiempo, observar el impacto que producen ciertas crisis en potenciales formas de participación ciudadana.

En estos años de ejercicio cívico, si bien el problema de la gobernabilidad ya no aparece como a principios de la transición democrática, se ha pasado de una alta a una baja credibilidad en la política. Al no haber podido acordar acerca de cómo se hace política, la clase política comienza a exhibir sus carencias: las elites políticas se muestran tomando distancia del electorado, y se autonomizan; el escaso cumplimiento de sus promesas así como la publicidad de desbordes en torno a provechos personales conducen hacia una pérdida de credibilidad de los ciudadanos hacia "lo político" y, en gran medida, hacia lo público.

La crisis de representatividad puede entenderse no sólo a partir del escaso consenso que generan los políticos en la sociedad civil —con la correspondiente disminución de aquellas prácticas de participación visualizadas en los inicios de los ochenta— sino también de la consideración de las acciones que los ciudadanos pueden producir ante la incapacidad de la clase política para resolver, atender y comprometerse en cuestiones referidas a derechos sociales elementales.

Ahora bien, concentremos nuestra reflexión sobre lo que ha ocurrido en torno a uno de estos derechos sociales elementales, la Educación. Históricamente, el principio que en nuestro país asigna al Estado el rol de garante del acceso al conocimiento y a la cultura se funda en la consideración de la Educación como bien público y como tarea social. El tema educativo, que comúnmente despertaba interés sólo en el propio gremio o en especialistas, se transforma, a partir de su crisis y de los reclamos que hacia el Estado formula la sociedad civil, en un hecho político, se incorpora a la agenda pública.

En este sentido, la crisis que atraviesa hoy la educación da cuenta de malestar en la democracia: y al tiempo que gran parte de la clase política demuestra un significativo nivel de apatía hacia las demandas de los ciudadanos, se suman otros actores, que desde la sociedad civil reclaman hacia el Estado.

El incierto destino de la Educación Pública convoca a los actores interesados en su defensa. Las marchas masivas que se producen a nivel nacional —en junio y julio del 92— reclaman por la educación como derecho y deslindan referencias político partidarias, a la vez que manifiestan su desconfianza explícita hacia el posible protagonismo o compromiso de la clase política en el debate y resolución de la gran crisis.

En este marco, es importante destacar la novedosa participación que la comunidad educativa ha tenido, pues al clásico accionar de los gremios se suma el de madres, padres, alumnos y cooperadoras como actores que, tradicionalmente, no habían manifestado su participación en forma expresa en lo público. Es a través de las cooperadoras escolares

que se promueven formas de participación ciudadana reclamando ante el Estado, donde el derecho a la defensa de la educación pública es asumido como un compromiso participativo y no meramente declarativo, incorporando prácticas sociales que quizás un tiempo atrás no hubieran desviado la mirada de los científicos sociales.

Nuestro interés es revalorizar el accionar de las cooperadoras escolares en la ciudad de Rosario. A nuestro entender ellas merecen ser analizadas como nuevos actores sociales ya que, en los últimos tiempos y ante la innegable realidad de la crisis educativa se han constituido, a través de sus prácticas, en un más que significativo soporte de las escuelas públicas.

El estudio de las cooperadoras en Rosario será abordado desde dos dimensiones: por un lado, a partir de la presencia en su ámbito natural: las escuelas, y por otro, desde el protagonismo que en "lo público" manifiesta el organismo que las nuclea: la Federación de Cooperadoras. El análisis de estas dos dimensiones nos permitirá mostrar que en el seno de estas instituciones tradicionales, casi "naturalizadas", se han gestado estilos de participación ciudadana que al tiempo que reinstalan el debate de la educación pública se comprometen activamente en su sostén.⁽¹⁾

1. El comportamiento de las cooperadoras en Rosario y sus representaciones

Las cooperadoras son definidas por su reglamento como "organismos constituidos para cooperar en la acción social y cultural de la escuela y del niño, colaborando con el Estado para que la obra que realiza la escuela se desarrolle en forma que asegure su máxima eficiencia".

En la práctica los cooperadores son grupos de personas integrados por madres, padres y colaboradores que por razones de simpatía, solidaridad y/o simplemente escolaridad de sus hijos se vinculan a las escuelas para colaborar en su mantenimiento. Comprometiéndose en una tarea de participación social, quizás poco reconocida, se han constituido en los últimos tiempos en un significativo aporte para las escuelas públicas.

Cada escuela debe elegir anualmente su cooperadora y en general la convocatoria a su conformación constituye una tarea más de la dirección de la escuela. Las directoras —actualmente la figura del director prácticamente ha desaparecido, al menos en el área urbana— consideran que conformar una organización de este tipo no es tarea fácil pues la experiencia les ha demostrado que las madres y los padres no se acercan espontáneamente a estos ámbitos debido a que los visualizan como "espacios poco atractivos para la participación"; en este sentido, la cobertura de los cargos es casi una tarea de reclutamiento.

A partir de mecanismos formales e informales —modalidades que por otro lado son comunes en este tipo de institución cuando debe elegir sus miembros— se convoca a madres y padres a una asamblea y paralelamente se promueve cierta "pre-selección" de los futuros candidatos, siendo el rol de la directora de mucha significación, ya que, al tener rango de asesora —con voz pero sin voto— puede propiciar estilos de participación que incidan en las prácticas y rumbos de cada cooperadora.

La comisión directiva se constituye con los cargos tradicionales de toda comisión: presidente, tesorero, secretario y vocales, que se organizan de acuerdo a las disposiciones de un reglamento base. El cargo de mayor prestigio es la presidencia y en general las directoras prefieren que sea cubierto por un padre más que por una madre (el 80% de las

presidencias de cooperadoras son ocupadas por hombres) a pesar de que a las mujeres se les exige mayor participación —de hecho la tienen— en el ámbito escolar.

Estas preferencias parten de la consideración de que un hombre tiene presencia más fuerte en "lo público"; los padres son considerados como más "encaradores" o más capacitados, a diferencia de las madres que sólo son vistas como "dispuestas".

La mayoría de las cooperadoras han sido instituciones muy sujetas a las denominadas tareas "tradicionales" (mantenimiento del edificio escolar, recaudación de fondos, gestión de subsidios ante el Estado) mientras que las tareas "integradoras" (debates sobre lo educativo, formación de talleres, actividades culturales y extra escolares) sólo han tenido un carácter secundario y postergado en función de las necesidades más urgentes de cada escuela.

Si nos adentramos un poco más en estas instituciones visualizamos que, paralelamente, existen otras modalidades de participación menos visibles: los clubes de madres; si bien estas entidades funcionan como apéndices de las cooperadoras, pues tienen el carácter de sub-comisiones, representan un importante aporte para la cooperadora y para la propia escuela.

Es probable que la escasa trascendencia y el indebido reconocimiento de estas formas de participación se relacione con el tipo de tareas que ellas realizan: organización de los clásicos té-canasta, feria de platos, atención del kiosco, etc, actividades que responden a estereotipos de los roles tradicionales de la mujer, y cuya desvalorización es socialmente conocida.

Las funciones propias de la cooperadora hacen que ella trascienda las fronteras de la escuela y se vincule con el "mundo público"; el club de madres, en cambio, limita sus actividades al ámbito de la escuela más asociado al "mundo privado".

Si bien hay mujeres que participan en las cooperadoras, la mayoría manifiesta que la modalidad de funcionamiento de estas instituciones (incluido sus horarios de reunión, por lo general nocturnos) limita en cierta forma su acercamiento. Podría pensarse que esta separación de roles femeninos y masculinos —a partir del club de madres— opera como participación "condicionada", restringiendo la presencia de las madres a tareas que pueden considerarse como prolongación de lo doméstico (o mundo privado), impidiéndoles otra calidad participativa. Sin embargo hemos podido comprobar que estas prácticas presentan significados diferentes para las propias mujeres; si bien muchas madres se muestran sumamente críticas hacia las tareas que realizan en el club, en comparación con las de las cooperadoras, gran parte de las mujeres participan gustosas y satisfechas sin considerarse discriminadas.

En la práctica, con las diferencias enunciadas, ambas instituciones suman su presencia hacia un solo objetivo: colaborar para el mejoramiento de cada escuela.

En el marco de la crisis de la Educación Pública, la tendencia a la privatización de la educación y la crisis económica y social que afecta a todo el Gran Rosario, el movimiento de las cooperadoras ha debido orientar sus tareas casi exclusivamente a descubrir nuevas formas que permitan el mantenimiento y sostén de las escuelas.

Este marco ha agudizado aún más las diferencias entre las escuelas públicas, ya que la presencia de las cooperadoras adquiere mayor o menor relevancia en función del monto de cuotas societarias que puedan o no recaudar. Esto supone una brecha entre cooperadoras fuertes que logran "buenas y sólidas escuelas públicas" y cooperadoras sumamente

vulnerables, que por la condición carenciada de la población escolar, dependen de la asistencia que reciben desde "afuera", es decir, desde el Estado.

Las primeras tienen potencialidades diferentes: no sólo en relación a su poder adquisitivo y posibilidades de obtener colaboración desde otros sectores, sino también en lo que respecta a su capacidad de acercamiento a ciertos niveles del Estado a fin de gestionar influencias que luego se pueden traducir en recursos.

Esto ha permitido que las cooperadoras de este tipo de escuelas logren superar la barrera del deterioro edilicio y orienten sus acciones a mejorar la oferta de la calidad educativa. Inclusive, algunas de ellas han proyectado e implementado complejos educativos con niveles de educación secundaria, cuya calidad y eficiencia de gestión les permite competir con la oferta de la escuela privada.

Las escuelas pertenecientes a la segunda franja, a diferencia de las primeras, parecen destinadas a permanecer como la "clásica escuela pública deteriorada". Sus necesidades presentan calidades diferentes: no sólo el mantenimiento edilicio y la asistencia educativa sino también deben ocuparse de la asistencia alimentaria para cubrir las necesidades insatisfechas de su población escolar.

En este contexto la cuestión alimentaria opera como línea social demarcatoria entre las escuelas públicas de Rosario. Las maestras consideran que aquello de "la comida llama al pobre" es una definición infalible: el comedor escolar de la escuela indica que la población que a ella concurre es "carenciada".

La asistencia alimentaria, genera entonces un fenómeno de marginación y automarginación. La complejidad de los procesos de integración no sólo se traduce por ejemplo, en la elección que los padres realizan de determinada escuela pública, sino también en las experiencias de los niños, cuyos registros transmiten las maestras. Con respecto a lo primero es común que padres (de sectores medios y medios bajos) que envían a sus hijos a escuelas públicas, eviten escuelas con comedor, resignando la cercanía del radio escolar a cambio de una más alejada que no lo tenga. También ocurre el fenómeno inverso: la población "carenciada" descarta la escuela cercana sin comedor escolar y opta por una más alejada que sí lo tenga.

Realidades tan disímiles condicionan de hecho las posibilidades, las formas y los límites de la participación en las cooperadoras, y a la consigna que ellas propugnan: "Hay que colaborar porque si no defendemos nosotros a la Educación Pública, no la salva nadie..." no todos los actores podrán responder de la misma manera.

Hemos visto el accionar de las cooperadoras en el contexto de la escuela. Miremos ahora su práctica en una instancia que trasciende dicho ámbito y que supone recorridos y calidades diferentes de participación: nos referimos a la Federación de Cooperadoras escolares.

2. La federación de cooperadoras escolares y la articulación con el Estado

La Federación de Cooperadoras es la entidad de segundo grado, organizada con las asociaciones de base, es decir, con las cooperadoras de escuelas existentes en cada departamento de la provincia. Su dirección está a cargo de un consejo federal elegido en asamblea constituida por un delegado de cada asociación. El conjunto de Federaciones Departamentales, conforma la Confederación de Cooperadoras de la Provincia de Santa Fe.

Históricamente el interés de estas instituciones se orientaba a establecer lazos con el Estado Provincial y también con el Municipio a fin de gestionar subsidios que pudieran ser destinados a la ayuda escolar.

Si bien en el esquema orgánico de funcionamiento del Ministerio de Educación existe la Dirección de Cooperación Escolar como espacio de contacto entre los cooperadores y las autoridades provinciales, la aceptación de la presencia y participación de los cooperadores ha dependido del margen de legitimidad que el ministro de turno resolviera otorgarle. Es decir que en la práctica, el contacto no ha funcionado como derecho, sino más bien como relación clientelar.

Desde el '84 la experiencia de la Federación en Rosario la muestra como una instancia donde los delegados presentan los problemas relevantes de cada escuela esperando una resolución de los mismos a partir de las acciones que emanaran del propio Estado. Pese a ser convocados a partir de consignas comunes que reivindicaban la defensa de la Escuela Pública, su capacidad de innovar en otro tipo de acciones estaba en los hechos, sumamente limitada, debido a la escasa autonomía que el organismo tenía en relación al Estado provincial. Cada reunión significaba para los delegados confirmar la inoperancia y burocracia estatal.

Hace aproximadamente cuatro años la Federación de Rosario cobra notoriedad en la esfera pública a partir de un cambio de conducción, una nueva dirigencia consigue revertir la antigua modalidad de funcionamiento y dinamizar las relaciones entre escuelas y Estado provincial.

Los dirigentes de Federación sostienen que más que inventar algo nuevo han logrado poner en práctica las bases de una organización que existe hace cincuenta años. Ellos reconocen que desde el '84 contamos con grandes posibilidades participativas, y enfatizan que el proceso militar aplastó innumerables posibilidades novedosas de participación. Es por eso que en su estatuto se señalan como objetivos principales "la igualdad de posibilidades y la defensa de la escuela pública, entendiendo por esto la Escuela laica, científica, no dogmática, pluralista y no confesional".

Como organización mediadora, plantea nuevas líneas de acción y compromete su participación en pos de lograr una gestión más eficaz que apunte al sostenimiento de la Educación Pública, y si bien continúa demandando políticas hacia el Estado Provincial, intenta centrar sus acciones no sólo en esta dirección.

La Federación privilegia la participación de los padres e intenta dar línea de continuidad a gran parte de las iniciativas presentadas. Al tiempo que promueve la presencia de las directoras a fin de conocer las realidades de cada escuela, estimula a cada cooperadora para que deje de funcionar aisladamente y se integre a la entidad de segundo grado, es decir, a la Federación.

En este sentido, al resignificar prácticas tradicionales de participación institucional ha "despertado" iniciativas diferentes logrando paulatinamente que cada cooperadora se interese y se comprometa. Asimismo ha impulsado nuevas relaciones políticas locales: el contacto con el Estado Municipal se ha ido aceitando hasta el punto que, actualmente, existe una relación y un trabajo conjunto.

Al hacerse cargo de aquellas demandas que el Estado, aparentemente, no logra resolver, Federación elige cuestiones puntuales relacionadas directamente con la crisis económica. Consideramos que hay dos cuestiones significativas que marcaron el prota-

gonismo y la participación de Federación, estas son: primero la cuestión alimentaria y la asistencia a las escuelas carenciadas (a partir del proceso de emergencia social); y segundo la gestión y recuperación del FAE (Fondo de Asistencia Educativa). Incorporamos en tercer lugar otro tema: el debate de los Consejos de Escuela, que si bien no responde al origen enunciado, su tratamiento nos remite a nuevos interrogantes acerca del accionar participativo de este organismo.

2.1. La cuestión alimentaria en las escuelas y la asistencia a las escuelas carenciadas

El protagonismo de la Federación está íntimamente vinculado al proceso que vivió la ciudad de Rosario durante la época de hiperinflación y más específicamente al momento de los saqueos. (Nota Complementaria N°1)

El profundo estado de emergencia que padecieron los sectores populares hizo que las demandas de asistencia alimentaria incluyeran a las instituciones educativas en forma creciente y manifiesta. Por esta época, la situación había obligado a gran parte de las escuelas "carenciadas" a anular la mínima cuota societaria de la cooperadora, con lo que la dependencia del Estado era prácticamente absoluta.

Los dirigentes de Federación consideraron que la defensa de la escuela pública presentaba ciertas urgencias que implicaban asumir la realidad de la crisis aportando soluciones que garantizaran el funcionamiento de las escuelas más pobres, evitando la deserción escolar. Para ello se debían resolver carencias puntuales de las escuelas: proveyendo alimentos y algunos materiales de construcción para el mantenimiento de sus edificios.

A estos efectos Federación implementó los sistemas de compras centralizadas para el servicio de copa de leche y para la atención de aquellos comedores escolares que funcionaban mediante las partidas presupuestarias —tardías, escasas y desactualizadas— del estado provincial. De esta manera la tarea que era propia de cada escuela fue asumida en forma conjunta, lo que permitió garantizar el servicio.

En este marco las escuelas lograron sobrevivir gracias a la ayuda prestada por Federación, por las donaciones de la comunidad, por la buena voluntad de los proveedores que esperaban los pagos atrasados y por los cooperadores que hacían malabarismos con las insuficientes partidas que enviaba el estado provincial.

Los problemas planteados por la asistencia alimentaria en las escuelas carenciadas llevó a la Federación de Cooperadoras a "barajar" propuestas alternativas. Además de la idea primitiva de instalar una cocina centralizada y de haber concretado el sistema de compras centralizadas, se elevó una propuesta al Ministerio de Educación que consistía en establecer un cálculo estimativo del costo que significa para el Estado "educar" a un niño, incluyendo salario docente. Sobre esta base y a través del Consejo Provincial de Educación —órgano representativo de todos los sectores de la comunidad educativa— Federación se proponía para la administración de los fondos estatales. Esta propuesta que fue pensada para garantizar la acción efectiva del Estado en materia educativa no prosperó. Sin embargo, con el tiempo, se pudo concretar el proyecto de la Cocina Centralizada, emprendimiento del que hablaremos más adelante.

2.2. El FAE, la lucha por un derecho

Las cooperadoras escolares de la Provincia de Santa Fe reciben ayuda económica de las recaudaciones del Estado Municipal y Provincial a través del llamado Fondo de Asistencia Educativa (FAE). El destino de estos fondos es el mantenimiento de los edificios escolares.

Anualmente cada comuna o municipalidad debe depositar —caso contrario la provincia retiene automáticamente— un importe sobre los fondos de coparticipación correspondientes. Este depósito se realiza en una cuenta oficial que está a cargo de una comisión y se opera con las firmas de los tres representantes: los cooperadores (si la Federación departamental está constituida con un miembro designado por ella), la Municipalidad y la Provincia (Ministerio de Educación).

Esta Comisión tiene a cargo la administración de los fondos y aunque las resoluciones son por mayoría, los cheques sólo se liberan con las tres firmas.

A principio de año se formula el presupuesto que en teoría es del 2% sobre la tasa municipal más un 20% que debe depositar la provincia sobre lo efectivamente gastado en obras de acuerdo con lo que la Comisión le informa anualmente al Gobierno provincial. Históricamente este presupuesto ha sido muy impreciso debido a que cada intendente ha seleccionado los impuestos sobre los cuales calcula el monto y además la municipalidad ha imputado aportes que la intendencia realiza a través de mano de obra o materiales para los arreglos de las escuelas.

Este Fondo —si bien con algunas irregularidades— ha sido, desde su creación, un gran apoyo para las escuelas de toda la Provincia, contribuyendo además a acercar a los gobiernos municipales con las realidades y necesidades de las escuelas que están ubicadas en su distrito.

Sin embargo en 1985 el entonces Intendente de la ciudad de Rosario, Horacio Usandizaga (UCR), decide suspender los aportes de la Municipalidad al FAE. Al principio Usandizaga comenzó a rechazar los presupuestos aprobados por la Comisión y por el Consejo Deliberante y luego planteó la inconstitucionalidad del Fondo, con lo que la Federación de Cooperadoras de nuestra ciudad dejó de recibir este apoyo hasta 1989.

Desde el primer momento, las cooperadoras, a través de la Federación, denunciaron este incumplimiento y defendieron jurídicamente la constitucionalidad de este aporte obteniendo el reconocimiento de la Justicia Provincial y Nacional (el ex intendente llevó este planteo también a la Corte Suprema de Justicia de la Nación)

En 1988, con el apoyo del Ministerio de Educación, la Federación consiguió que el Gobierno Provincial retenga los fondos de la coparticipación y los envíe a la cuenta del FAE. A pesar de ello, el intendente Usandizaga impidió el movimiento de la cuenta con lo que se hizo necesario recurrir a la firma de un Juez para sustituir al representante de la Municipalidad.

En noviembre del '89, cuando asumió la intendencia de Rosario Héctor Cavallero (PSP) se planteó una relación de colaboración con las cooperadoras. Sin embargo, para ese entonces, las soluciones eran muy complicadas ya que la deuda acumulada por los años de incumplimiento ascendía a alrededor de 20 millones de dólares (a causa de la inflación de aquellos años y de las costas judiciales también se plantearon grandes diferencias en este monto).

En la búsqueda de soluciones alternativas el nuevo Intendente propuso a la Federación saldar gran parte de la deuda con la donación de terrenos municipales destinados al desarrollo de la escuela pública. Al mismo tiempo se comenzó a trabajar en la creación de un nuevo organismo que reemplazara al FAE. En esta dirección el Consejo Deliberante aprobó la creación del FACE (Fondo de Asistencia a Cooperadoras Escolares), fondo propuesto como transitorio por la Federación hasta que se resolviera la situación final del FAE. (se integraba con el 2,5% de los aportes de la tasa municipal)

En el transcurso del año '91 se comienza a pagar el FAE con normalidad y en consecuencia desaparece el FACE, y si bien la deuda no ha podido saldarse hasta la fecha (la Fiscalía no autorizó la entrega de terrenos) continúan las tratativas y la búsqueda de soluciones, tales como el pago con bonos y la reconfirmación del comodato de la cocina centralizada.

A pesar de que el FAE es perfectible tiene en su esencia la llave para encontrar las soluciones que requieren las actuales circunstancias de achicamiento del Estado, descentralización y privatizaciones pues constituye un ámbito de colaboración entre el Estado Provincial, el Estado Municipal y los actores reales, es decir, la sociedad civil, representada en este caso por los cooperadores escolares y su Federación.

La lucha en torno al FAE no sólo sirvió para recuperar recursos sino que aglutinó esfuerzos y definió, de alguna manera, la presencia de dirigentes con proyectos de participación que replantean el rol del cooperador e intentan preservar espacios institucionales consiguendo el compromiso del Estado para sostenerlos.

2.3. La gestión de los Consejos Escolares

En diciembre de 1989 la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe aprobó la ley 10416 que autorizaba la creación voluntaria de los Consejos de Escuela en todos los establecimientos públicos y privados dependientes del Ministerio de Educación de la Provincia.

El proyecto de ley se basaba en las propuestas de la Federación de Cooperadoras Escolares del Departamento Rosario aprobada en el III Congreso Nacional de Cooperación Escolar realizado en Rosario, en el informe de la comisión honoraria del Congreso Pedagógico Nacional, y en la propuesta de la Asociación del Magisterio de la Provincia de Santa Fe (AMSAFE), así como en la experiencia de los consejos creados en la provincia de Buenos Aires (votados en elecciones provinciales).

La fundamentación del proyecto hacía verdadero hincapié en:

- Convertir a la educación en factor de desarrollo y cambio social.
- Formar hombres críticos, creativos y comprometidos para poder revertir el modelo de escuela tradicional y autoritario.
- Democratizar la educación garantizando el acceso de todos al sistema educativo a través de la participación popular en la dirección y conducción.
- Encontrar en el funcionamiento de los Consejos los mecanismos de relación interna de la institución con el medio y con aquellos interesados e involucrados con la comunidad educativa para poder discutir y decidir en torno al quehacer de la propia escuela.

En enero de 1990, un mes después, el poder ejecutivo provincial encabezado por el entonces gobernador Víctor Reviglio (PJ) decidió el veto de este proyecto de ley. Esta decisión política, como los argumentos esgrimidos a fin de justificarla fueron ampliamente cuestionados; las polémicas en el ámbito educativo y las presiones institucionales consiguieron que el proyecto fuera tratado nuevamente por la legislatura, que rechazó el veto y convirtió en ley la iniciativa presentada.

El fundamento que el Ejecutivo desarrolló para vetar la ley de los Consejos consistió en adjudicarle "un alto contenido de peligro contra el sistema", ya que, "una legislación que posibilita la multiplicidad de institutos deliberativos y resolutivos, sensible a provocar criterio y decisiones dispares y encontradas y que, en los hechos, puede conducir a una fragmentación notable que torne líricas situaciones ministeriales y del mismo Poder Ejecutivo, anemiza y no robustece a la democracia, la desnaturaliza, transformándola en deliberación sin término, resta a su eficacia, suma el descreimiento y alimenta en último término a sus reales enemigos."

Detrás de esta crítica, que asumió el riesgo de ser profundamente ideológica, se esconde la idea de que la democracia es peligrosa; por lo tanto, la creación —a través de la vía legal— de un organismo que pretende garantizar la participación popular en la dirección del sistema educativo nos conduciría inexorablemente a la anarquía total. Por otro lado, resulta extremadamente optimista en su diagnóstico pues supone que la mera sanción de una ley garantizaría el real y efectivo funcionamiento de los Consejos Escolares; la distancia que esta suposición guarda con la realidad quedó demostrada en la puesta en marcha de los Consejos en nuestra ciudad: actualmente sólo funcionan tres consejos de Escuela en Rosario.

Los consejos son organismos representativos de los distintos actores que componen la comunidad educativa y se constituyen con el director del establecimiento y representantes de los docentes, no docentes, de los padres elegidos por la cooperadora, y de los estudiantes (en el nivel primario con voz y voto sólo los niños de los dos últimos años).

Sus funciones se refieren a: determinar, promover y defender los objetivos de la institución escuela, tanto en lo administrativo como en lo curricular y pedagógico, de acuerdo a los fines y principios generales establecidos por el Ministerio de Educación; participar en la planificación de los servicios de orientación vocacional y personal y de actividades educativas, recreativas, asistenciales y de extensión; administrar los fondos que proveerá el ministerio de Educación para el funcionamiento de la escuela y determinar prioridades y necesidades en cuanto a personal, equipamiento, material didáctico, etc.

Las reuniones de los Consejos son públicas y se invita a participar, con voz y sin voto, a representantes de instituciones y organizaciones sociales.

La puesta en marcha de estos nuevos espacios no ha logrado consenso en la comunidad educativa pese a que su proyecto fue promovido por la Federación de Cooperadoras; incluso las propias cooperadoras sintieron que la mera existencia de los mismos opacaría su presencia, restándoles poder institucional. Los docentes, por su parte, manifestaron haber deliberado poco en torno a la implementación de los Consejos y algunos consideraron que la representación de su estamento sería una "carga participativa" puesto que "extendería sus funciones".

A esta altura cabe preguntarse por qué, a diferencia de las cooperadoras, los Consejos de Escuela no han podido implementarse. Un dirigente de la Federación de Cooperadoras

opina que "la resistencia por parte de los docentes, padres y algunos directivos acerca del funcionamiento de los Consejos está basada pura y exclusivamente en la costumbre, y esa costumbre pasa por el autoritarismo de la dirección de la escuela". Las palabras de un ex-ministro de Educación confirman en cierta medida esta opinión, sosteniendo que "no hay tradición de este tipo de consejos para la escuela... estamos acostumbrados al manejo de las cooperadoras."

Hemos visto que la labor que llevan a cabo las cooperadoras es sumamente meritoria. Sin embargo, en la práctica ellas sólo cumplen funciones de hecho, limitadas al mantenimiento escolar. En este sentido, han quedado "detenidas" en el tiempo a nivel institucional y, cabe entonces preguntarse, si esto es producto, solamente, de la emergencia de la crisis social. Los consejos en cambio (al menos en lo que se propone), apuntarían a asegurar la inserción en la trama institucional, sus funciones de derecho, los comprometería de lleno a la función central de la escuela: lo educativo.

Pese a que los Consejos han despertado escaso interés entre los padres y que fueron percibidos como cierto opacamiento de la presencia de las cooperadoras, creemos que espacios como éstos podrían resultar experiencias enriquecedoras, complementarias de los ya tradicionales, ejercicios progresivos de nuevas formas de participación ciudadana.

3. La cocina centralizada

La cocina centralizada es una actividad de la Federación de Cooperadoras Escolares de Rosario que funciona desde 1991. En su carácter de sociedad civil sin fines de lucro la Federación puede iniciar cualquier tipo de actividad lícita para sumar fondos a las tareas a las que se dedica.

El proyecto de la Cocina Centralizada —impulsado por Federación— tenía como objetivo la puesta en marcha y administración de una Cocina Estatal que centralizara la compra, preparación y distribución de las raciones de comedor y copa de leche para los alumnos que asisten a las escuelas carenciadas (en Rosario hay alrededor de 200 escuelas carenciadas). Este proyecto significaba un cambio de modalidad en la atención alimentaria —desde el año 87 estaba en manos de una empresa privada que había ganado la licitación convocada por el estado provincial— y una importante disminución en los costos del servicio.

Si bien en otras localidades —como Reconquista y Venado Tuerto— ya se estaban llevando a cabo proyectos similares, debemos destacar que Federación no sólo promueve el proyecto que considera vital en función de la realidad social de Rosario sino que, además, resiste frente a todas las dificultades que aparecieron —y que aún persisten— para consolidar su funcionamiento. Este empeño se remite a la defensa de la educación pública.

En su momento el proyecto fue planteado ante cada cooperadora a través de sus delegados a Federación, ante el gremio y ante el Estado Provincial y, con posterioridad, ante el Estado Municipal.

En el marco de las escuelas la iniciativa fue vista con cierto temor ya que se pensaba que la Federación adquiriría un espacio de poder "desproporcionado" y por ende "peligroso". Esto nos lleva a pensar que la visualización del proyecto como "político" generó una desconfianza similar a la que suscita en la población la presencia de la clase política en acciones vinculadas a la Educación.

En cuanto a la recepción en aquellas escuelas que recibirían el servicio, es decir, en las escuelas carenciadas, las maestras en principio se mostraron proclives a continuar con el sistema de la empresa privada ya que consideraban que la atención era eficiente. La empresa, efectivamente, entregaba las raciones en cada escuela —aun en los días de paro docente, que por aquella época eran frecuentes— y las maestras se encargaban de distribuir las raciones en cada grado. Este sistema quizás poco digno, ya que no se contaba con suficientes comedores escolares, garantizaba la presencia de los alumnos en las escuelas.

Con el tiempo, cuando se concreta la implementación de la Cocina Centralizada, tanto las directoras como las propias maestras reconocieron la eficiencia y el abaratamiento de los costos que supuso su puesta en marcha.⁽²⁾

El **gremio**, por su parte, apoyó el proyecto pues consideraba que la administración de los comedores escolares debía estar a cargo de las cooperadoras y no en manos de empresas privadas.

En el **Estado Municipal** el proyecto recibió amplio apoyo debido a que su propuesta conciliaba, en gran parte, con la de Asistencia Alimentaria que la Municipalidad venía poniendo en práctica desde la época de los "saqueos" (ver Nota Complementaria Nº1).

Esta aceptación significó el inicio de una relación aceptada con el gobierno municipal, relación que fue atacada y denunciada como "alianza económica-política" desde un medio radial local con un elevado nivel de audiencia. A través de una encarnizada campaña de desprestigio hacia la propia Federación de Cooperadoras y hacia el proyecto de la Cocina Centralizada, se intentaba generar desconfianza y confusión sobre los alcances y objetivos "ocultos" del proyecto en marcha, encubriendo los intereses económicos que se pretendía favorecer.

En el marco del **Estado Provincial** —si bien éste aparece como principal gestor de participación de la comunidad educativa y promueve el proyecto de la cocina centralizada—, el apoyo hacia este emprendimiento estuvo sujeto a las distintas posiciones sostenidas por los numerosos cambios de ministros de Educación que se sucedieron. (Nota Complementaria Nº 2). Cada uno de ellos —con la excepción del ministro Kilibarda— se posicionó en forma política "personalizada" y orientó sus acciones a través de un doble discurso que se traducía en políticas de apoyo y desprestigio al mismo tiempo.⁽³⁾

En términos políticos el Estado provincial marca su presencia mediante un mecanismo —que se traduce en un sistema de ajuste— asiduamente utilizado en otros estados provinciales: el atraso en el envío de las partidas presupuestarias.⁽⁴⁾ Si a esto le sumamos las frecuentes auditorías, el cuestionamiento injustificado de la calidad del servicio en las escuelas, las internas confusas en el gremio que nuclea al personal de la cocina y la desconfianza hacia la gestión administradora, tenemos como resultado un clima propicio para cuestionar la eficiencia de la gestión de este emprendimiento colectivo, paradójicamente, promovido desde el propio Estado.⁽⁵⁾

En forma casi continua el Estado Provincial ha predisposto a la opinión pública a pensar en la necesidad de una vuelta al "antiguo régimen", es decir, a privatizar nuevamente el servicio.

Esto ha llevado a los cooperadores a visualizar "las intenciones ministeriales de favorecer el negocio de empresas privadas".⁽⁶⁾ Declaraciones como éstas no sólo ilustran el caso de la cocina centralizada de Rosario, sino que transparentan los sentidos que orientan las acciones de ciertas empresas y la trama de poder en la cual establecen sus

sistemas de alianzas para ocupar espacios y así garantizar su permanencia. Se trata de importantes empresas que asisten la alimentación de hospitales, sanatorios, comedores escolares y fabriles y que por lo general cuentan con sucursales en distintas provincias. Su objetivo radica en "ganar" la mayor cantidad de licitaciones para lo cual establecen buenas relaciones con sectores allegados al Estado. (Nota Complementaria N° 3). El "negocio" de este tipo de empresas generalmente radica en los "sobrepuestos", cuyo destino incierto ha sido motivo de numerosas denuncias que establecen sospechas entre las empresas y los grupos políticos locales.⁽⁷⁾

A partir de aquí podemos pensar que la polémica desatada por la apertura de la Cocina puso en evidencia dos cuestiones: por un lado, el gran peso de los intereses económicos en juego, y por otro la incapacidad de la estructura burocrática del Ministerio de Educación y del propio Estado Provincial para acompañar acciones sociales legítimas, ya que si bien en el discurso estatal los cooperadores aparecían como el sostén de la Educación Pública en la práctica se intentaba deslegitimar sus acciones.

En este escenario incierto ha transcurrido el funcionamiento de la Cocina Centralizada. Por su parte, la Federación de Cooperadoras ha mostrado escaso margen de resignación y al mismo tiempo que lucha por la continuidad de este proyecto, orienta sus actividades hacia nuevos desafíos de emprendimientos colectivos. (Nota Complementaria N° 4)

Consideraciones finales

La práctica participativa de los cooperadores en Rosario representa un nivel de compromiso muy significativo en la defensa de las escuelas públicas. Ellos han conseguido que la Educación se incorpore al campo de visibilidades de la esfera pública afirmando que su participación está escindida de cualquier esquema político partidario y, en cierto modo, se muestran como actores "apolíticos".

La escuela, por su parte, se presenta como una "acreadora" permanente del accionar del Estado y vehiculiza sus reclamos a través de los cooperadores. Hemos visto que el movimiento de las cooperadoras ha generado mecanismos de respuestas alternativas; quizás el hecho simbólico de colaborar para "sostener un edificio" permite considerar la dimensión que esta calidad participativa ha adquirido en el marco de la crisis que atraviesa la educación pública. Sin embargo debemos remarcar que ante coyunturas de emergencia se alteran las prioridades: lo accesorio termina desplazando a lo central, a lo educativo. Creemos que esta situación ha operado —en cierta manera— como condicionante de la participación ciudadana, impidiendo que ella pueda expresarse en el tema de la Educación Pública con mayúscula, como gran tema de debate ciudadano.

Por otro lado, si bien la cooperadora es por definición un organismo autogestionario, la realidad muestra que no puede hacerse cargo de la Escuela pública, ya que de alguna manera es demandante del Estado, no sólo en recursos, sino también a veces en gestión. Por eso hemos considerado sumamente relevante el accionar de Federación ya que las demandas y gestiones ante el Estado Provincial significan una cuota de calidad participativa que trasciende el ámbito de la propia escuela, transformando, de esta manera, el rol del cooperador.

La Federación está defendiendo un espacio que es el espacio de la escuela pública. Sin embargo, su accionar está limitado a sortear obstáculos que, al poner en tela de juicio

su eficacia, le impiden dedicarse en forma plena a la gestión. De todas maneras consideramos que, más allá de la evaluación que podamos hacer de esta gestión, su valor no reside tanto en cuestiones de eficacia y eficiencia sino más bien en que representa una reivindicación ciudadana ante el desentendimiento del Estado —y también de los Partidos Políticos— del tema educativo. De acuerdo a esto, el estado provincial —que como hemos visto ha frenado en la práctica determinados proyectos de los cooperadores— no está poniendo obstáculos a una participación política tradicional sino más bien podemos afirmar que estaría bloqueando prácticas ampliatorias de participación ciudadana.

El corrimiento del Estado con respecto al tema educativo nos conduce al siguiente interrogante: ¿desaparece la educación pública como derecho del ciudadano? Esta pregunta no parece fácil de responder debido a la complejidad del problema, pero si nos permitimos incluir como variable interpretativa la participación a que hemos aludido. Quizás la participación de los padres en las cooperadoras de Rosario ayude a que la educación pública pueda sobrevivir a la crisis —de hecho su presencia la está defendiendo—, consiguiendo recuperar su categoría de derecho de ciudadano.

En este sentido, es preciso mencionar que si bien la democracia ha logrado consolidarse, "el reparto" de los derechos ciudadanos no ha sido equitativo ya que hay quienes hoy revisten la categoría de habitantes más que la de ciudadanos.

Si bien el derecho a la educación elemental es un derecho social fundamental es sabido que los recursos son cada vez más escasos, que el Estado tiene menores capacidades para dar respuesta y que los recortes conducen indefectiblemente a inclusiones y exclusiones. Estas exclusiones, en la práctica, impiden desarrollar las potencialidades de la democracia, operan limitando y condicionando ejercicios de aprendizaje de la ciudadanía.

Notas Complementarias

Nota Nº 1: Durante la hiperinflación desatada en 1988 comenzaron a funcionar en Rosario las "ollas populares". En el '89, a partir de los saqueos, los sectores carenciados (niños, madres embarazadas y ancianos) comienzan a concurrir a las escuelas, casi en forma natural, en busca de ayuda alimentaria. Esto obligó a las escuelas carenciadas a orientar su función central hacia la alimentación, produciendo un corrimiento en las acciones tradicionales de asistencia educativa, cuyo monto ya se hallaba disminuído. En junio las ollas populares habían invadido las grandes zonas carenciadas, en las villas comenzaban a aparecer comedores infantiles organizados por los propios vecinos que contaban con el apoyo de los comerciantes de la zona.

Si bien el Estado provincial llevó adelante políticas sociales conjuntamente con la Nación —Plan de Emergencia Social, Bono Solidario— es sabido que ellas resultaron insuficientes y que la población socialmente afectada tendió a engrosarse más que a disminuir.

El intendente que asume después de los saqueos (Héctor Cavallero, del Partido Socialista Popular), ha manifestado que desde septiembre de 1990 la Municipalidad

garantiza diariamente una copa de arroz con leche a 57.000 niños y el almuerzo de otros 17.000 en comedores comunitarios creados, en su mayoría, en ese año. Los planes de asistencia fueron implementados por la Municipalidad y desarrollados por la comunidad a través de la participación de los vecinos.

Nota Nº 2: En una larga entrevista con un ex Ministro de Educación de Santa Fe, considerado por el gremio y los cooperadores como el único "defensor de la Escuela Pública" desde el 84, ante la pregunta acerca de con qué actores de la comunidad educativa se vinculaba aparte del gremio dice: "con los cooperadores, sin tener distinción del color político que ellos fueran, y luego teníamos contacto directo con las escuelas, todos los días visitaba cuatro. Un problema grande que tuvimos con los cooperadores fue cuando hubo que terminar el famoso contrato de comidas de los comedores escolares con una empresa privada, que hubo una guerra muy fuerte, sobre todo periodística, criticando la absorción de eso por la Federación de Cooperadoras, porque ven que la Federación de Rosario está adquiriendo DEMASIADO PODER... yo creo que con esa campaña se trataba de negociar el mantenimiento de una relación comercial con una empresa privada... aparte lo veo como un ataque a la política del Ministerio que había resuelto terminar con la empresa privada y fortalecer la cocina centralizada dándole el último empujón que necesitaba para meterse con todo..."

Nota Nº 3: en el caso de Rosario se trata de una importante empresa santafesina, con sucursales en cuatro provincias, que se ocupa de la atención gastronómica a fábricas, hospitales y comedores escolares, cuyo contrato vencía en el 91 y peleaba la renovación. Los costos eran tres veces superior. Los cooperadores manifiestan que esta diferencia significó un despilfarro de 30 millones de dólares, "un mal negocio para la provincia y un buen negocio para la empresa" que en el período 87/91 hubieran permitido la construcción de 20 escuelas.

Nota Nº 4: En el año 93 la Federación gana la licitación de la Municipalidad de Rosario para la explotación de un populoso bar rosarino, desplazando al concesionario y a las restantes empresas; ver Diario *Rosario 12* del 16/02/93 "Vermú con papas fritas y good show". La Federación de Cooperadoras Escolares hizo la mejor oferta para explotar uno de los carritos de la Costanera y Diario *Clarín* del 08/03/93 "Un carrito para cooperar".

En septiembre del '94 la Federación firmó un convenio con la Universidad Nacional de Rosario para la atención de comedores universitarios y en noviembre concretó un convenio con el Instituto Politécnico General San Martín (escuela dependiente de la UNR) mediante el cual los alumnos de los dos últimos años colaborarán —en función de realizar una práctica profesional— en la construcción de escuelas públicas en zonas periféricas de Rosario.

Ante la ola de reacciones que esto ha generado los cooperadores manifiestan: "esta actividad comercial no tiene nada que ver con la cocina centralizada, los que mezclan las cosas es porque tienen intereses creados..." y agregan: "incluso el ministro de Educación de la Provincia, Bondesio, nos alentó en reiteradas oportunidades para que emprendamos

alguna actividad extra para acercar fondos a los servicios que presta la Federación, como lo es el de la divulgación cultural, aparte de la cocina centralizada.

NOTAS

(1) El análisis de las cooperadoras escolares en Rosario comienza a partir de un estudio en el Conicet en el año 1990. La metodología empleada fue la siguiente: primero efectuamos un relevamiento y caracterización de las cooperadoras existentes en la ciudad utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas. Posteriormente trabajamos con un universo definitivo tomando un número reducido de escuelas que presentaban características diferenciales en torno a calidades participativas y composición socioeconómica diversa. Efectuamos un seguimiento de la gestión y participación del organismo que las nuclea (la Federación de Cooperadoras) a partir de su relación con el Estado Provincial, el Estado Municipal, y de su protagonismo en el emprendimiento y puesta en marcha del proyecto de la Cocina Centralizada.

(2) Diario *La Capital*, 03/04/93: "Ofensiva de los cooperadores por auditoría y sumarios".

(3) Diario *La Capital*, 29/03/93: "Incertidumbre de cooperadoras ante el 'doble discurso' oficial"

(4) Diario *La Capital*, 13/06/92: "La cocina escolar sigue funcionando"; "Los fondos para raciones no llegan a las escuelas" del 22/11/93 y "Peligra la distribución de raciones a los comedores escolares" del 21/11/93).

(5) *Rosario 12*, 30/3/93. "La cocina de Bondesio"; *La Capital*, 17/03/93: "Auditoría en la cocina centralizada" y 03/04/93: "Ofensiva de cooperadores por auditoría y sumarios".

(6) *Página 12*, 30/03/93 y 19/03/93.

(7) *Clarín*, 23/03/93: "Más denuncias por los comedores"; *Rosario 12*, 03/01/93: "Más caro que en el Rich" y *Página 12*, 30/03/93: "Los días más felices" (acerca de sobreprecios en turismo escolar para escuelas carenciadas).

BIBLIOGRAFIA

Pierre Bourdieu, *Cosas dichas*, Ed. Gedisa, Buenos Aires, 1988.

Eduardo Bustelo, "La producción del Estado de malestar, ajuste y política social en América Latina", en *Cuesta Abajo*, UNICEF, Losada, 1993.

Michel Crozier, *La sociedad bloqueada*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972.

Jorge Etkin, *La doble moral de las organizaciones*, Ed. Mc Graw Hill, Madrid, 1993.

Daniel García Delgado, *Del movimientismo a la democracia liberal*, FLACSO, Serie documentos e informes de investigación, Nº 161, Buenos Aires, agosto de 1994.

—*De la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales*, FLACSO, Serie documentos e informes de investigación, Nº 162, Buenos Aires, agosto de 1994.

—*Consolidación de la democracia, crisis de representación y pobreza en la Argentina*, Ponencia presentada al Congreso Mundial de Ciencia Política de Berlín, agosto de 1994

Hilda Herzer-Pedro Pirez, *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*, GEL, Buenos Aires, 1988.

Georges Lapassade, *Grupos, organizaciones e instituciones*, Ed. Gedisa, México, 1985.

- René Lourau, *El análisis institucional*, Amorrortu, Buenos Aires, 1977.
- Guillermo O'Donnell, "Apuntes para una teoría del Estado", en *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, 1984.
- Alberto Minujín y Estela Cosentino, "Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Aportes para un debate", en *Desigualdad y exclusión*, UNICEF/Losada, 1993.
- Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Editorial Alianza, México, 1990.
- Oscar Osztak, *Políticas públicas y regímenes políticos*, Estudios Cedes, Buenos Aires, 1984.
- Teresa Pires Do Rio Caldeira, "Mujeres, cotidianeidad y política", en *Participación, ciudadanía e identidad*, UNRISD, Ginebra, 1987.
- Richard Sennet, *La autoridad*, Alianza Universidad, Madrid, 1980.
- Emilio Tenti Fanfani, "La escuela en el círculo vicioso de la pobreza", en *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF, Losada, 1993.
- La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidad de la sociedad*. UNICEF, Losada, 1993.
- Nicolás Tenzer, *La sociedad despolitizada*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1991.