

# **Las normas jurídicas: entre la ficción y la realidad. El caso de normas que promueven la participación en el sistema educativo de la Provincia de Río Negro.**

**Pablo PASCUAL BEREAU**

## **I. Introducción.**

Al abrirse en el año 1983 el proceso democrático se comienzan a pensar y diseñar instituciones que podrían mejorar la participación de la ciudadanía en temas particulares, por ejemplo, la educación o la salud. El gobierno de la Provincia de Río Negro, a través de los discursos oficiales enuncia que tiene como objetivo mejorar la calidad de la democracia, para lo cual se habrán de crear nuevas instituciones, en este caso, en el área educativa. Las normas elaboradas por constituyentes, diputados y funcionarios del organismo que estaban a cargo del sistema educativo provincial apuntaban hacia ese objetivo, tenían el propósito de democratizar el sistema educativo, a través de *la participación*. Para ello, se convocó a participar a los docentes, alumnos y padres de los alumnos en las decisiones que se tomaban en la escuela.

Con este fin, el nivel central (Consejo Provincial de Educación) estableció los consejos institucionales, como la instancia institucional que tenía la función de canalizar la participación en los establecimientos educativos. Asimismo, se hace necesario señalar que la participación de los padres en las decisiones a nivel macro, esto es, a nivel del propio Consejo Provincial de Educación, estaba prevista por la Ley de Educación Provincial. Sin embargo, no fue implementada por no estar reglamentados los artículos correspondientes de la Ley. De esta manera quedó coartada la posibilidad de participación de los padres tanto en la elaboración como en el control de la política educativa.

Los Foros de Supervisores debían permitir que los agentes de mayor jerarquía del escalafón docente y los funcionarios del gobierno examinaran la política educativa de la Provincia.

El objetivo del presente trabajo es analizar los factores que condicionaron la implementación de dichas normativas.

## **II. Las normas: Constitución de la Provincia de Río Negro, La Ley de Educación de la Provincia N° 2444/91 y La Resolución N° 1053/94**

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 reglamentó el funcionamiento de los consejos escolares por Resolución N 1887/92 del Consejo de Educación y por la Resolución N 886/93 y la Resolución 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**."*

La Resolución N° 1053 es la norma que regula las prácticas de los supervisores. Le asigna al supervisor un importante papel como *"contralor de la aplicación de la normativa"* y *"velar por el cumplimiento de la normativa"*.

La Resolución del Consejo Provincial de Educación N° 1053/94 es la que trata de las misiones y funciones del cargo de supervisor escolar. Sigue la orientación de las anteriores normativas provinciales. La estructura de supervisión que define la presente normativa es la siguiente:

- a) Los Supervisores Zonales
- b) Los Equipos Regionales de Supervisión
- c) El Foro de Supervisores.

Las misiones y funciones de los supervisores zonales. Las mismas refieren fundamentalmente la conducción del proceso educativo, el mismo se entenderá como: asesoramiento, seguimiento y control del proceso educativo en lo técnico - pedagógico, en lo técnico - administrativo, y en lo institucional.

Entre otras tareas se encuentra la de fomentar el crecimiento institucional y la capacidad para tomar de decisiones en forma autónoma por parte de los consejos institucionales, siempre respetando los límites que le establecen la Ley 2444, el Diseño Curricular Básico, el Reglamento Escolar Básico, y el Calendario Escolar Básico.

Debe participar en los consejos institucionales con su opinión orientadora en la construcción del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y además visará el mismo *"al sólo efecto de verificar si no se contradice con la normativa educacional general y particular"*.

El Equipo Regional de Supervisores esta integrado por los supervisores de todos los niveles y modalidades de una región geográfica. Este equipo se constituye en el ámbito de discusión y acuerdos acerca de la articulación del sistema educativo en sus diferentes niveles y modalidades, siempre respetando la diversidad y autonomía institucional. Debe además, proponer y desarrollar un proyecto local y regional.

El Foro de Supervisores esta integrado por todos los supervisores de la Provincia, de cualquier nivel y modalidad, y por la conducción política del Consejo Provincial de Educación en sus distintas jerarquías. La responsabilidad de la convocatoria esta en manos del Consejo Provincial de Educación, y la periodicidad establecida es de al menos tres reuniones anuales. El objetivo de este foro es analizar las grandes líneas de la política educativa.

Las normas son direcciones de políticas institucionalizadas, es decir a partir de ciertas opciones de política, el Estado opta por una y la institucionaliza formalmente, para ser cumplida por los agentes a quienes se dirige. Pero los agentes sociales pueden influir para que se establezca que política debe institucionalizarse desde Estado, llevando adelante algún un tipo de práctica particular.

### III. Los factores que condicionaron la implementación de dichas normativas.

#### 1. El caso de los Conejos Institucionales.

Frente a la política educativa del gobierno los docentes, los padres y los alumnos tomaron distintas posturas respecto a los consejos institucionales y su participación. Algunos padres destacaban la importancia de los consejos institucionales<sup>1</sup>:

*"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.*

Otros señalaban que se los consultaba, 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, pero no se trabajó en forma organizada como yo entiendo que debe trabajar el Consejo ..." Padre de un alumno de un CEM.*

Algunos destacaban no haber 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 de un 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,*

---

<sup>1</sup>Pascual Bereau, Pablo et alli. Proyecto de Investigación: *La autonomía de las Instituciones Educativas de Nivel Medio*. Anexo: Entrevistas. Universidad del Comahue, 2003.

*honestamente yo creo que es una aberración."* Padre de un alumno de un CEM.

Respecto a la posibilidad de participar y de decidir en los Consejos Institucionales por parte de los padres, esta 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 pasó 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.

## **2. El caso del Foro de Supervisores.<sup>2</sup>**

Lo que proponía esta normativa terminó en un fracaso, tal como lo explicita un supervisor:

*"...en el 94 salió una resolución que fue muy importante, que fue la 1053 (...) En esa resolución se definían las misiones y funciones del supervisor, y además se instituían dos figuras: la del Foro de Supervisores y las del Equipo Regional de Supervisores. Por ejemplo, el foro de supervisores se tenía que reunir, creo que decía, una vez por año como mínimo y...y tuvimos, desde el 94 hasta ahora, dos, dos Foros. ¿Cuál era la misión del Foro? Era definir las políticas educativas entre los estamentos políticos y los supervisores de la Provincia. Entonces, cuando había alguna cuestión así, a definir, de peso, ese era el momento de las discusiones. Y tuvimos una reunión muy linda, que fue el primer Foro de Bariloche y la segunda acá en Choele, donde se definió la 1053. Creo que fue algo así. Y la cuestión es que quedó en el aire. Fracasó."*

En junio de 2002 en una reunión de supervisores de distintos niveles le plantearon a la autoridades del Consejo la necesidad de conocer *"las previsiones de la política educativa que de respuestas a las distintas problemáticas."*

El Equipo y Foro de Supervisores debería actuar como sustento para el logro de la unificación y articulación del sistema educativo. El Equipo de Supervisores sólo funciona

---

<sup>2</sup> Gutierrez, Alicia et alli. Proyecto de Investigación: *El Supervisor: entre las políticas públicas y las prácticas educativas*. Anexo: Entrevistas. Universidad Nacional del Comahue. 2005.

en alguna zona de la Provincia por interés de los propios supervisores. Los Foros de Supervisores no funcionan, por lo tanto, debemos suponer que la función de unificación y articulación del sistema educativo la debe cumplir el Consejo Provincial de Educación.

No se implementa por parte del Consejo de Educación porque el Consejo a través de las direcciones de nivel no ha conformado el Equipo Regional de Supervisores y al Foro de Supervisores se lo ha convocado en contadas ocasiones y no fue para analizar las grandes líneas de la política educativa provincial.

#### **IV. Conclusiones**

Respecto a como se llevó a la práctica la normativa en relación a los consejos escolares, sobre todo en el nivel medio, se pueden hacer 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 los 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 fue interesante participar en el consejo institucional porque pudieron discutir temas importantes para ellos como es, por ejemplo, la orientación del plan de estudio que se le iba a dar en un colegio.

Las dificultades comienzan cuando:

1. Se los cita a los padres si se los necesita para decidir sobre alguna cuestión. Pero los padres piensan que las autoridades de la escuela toman la decisión y luego se los convoca para que la avalen.

2. Los padres piensan que los horarios se conforman a conveniencia de los profesores y no por razones pedagógicas.(extiéndase necesidades del alumno)

3. Los padres critican la forma como se eligen a los representantes de los padres para el consejo institucional. En alguna ocasión se hizo una elección política (partidaria) y resultó un fracaso. Piensan que no se debiera mezclar la política partidaria.

4. Algunos padres no se sienten con la preparación necesaria para discutir ciertos temas.

Además la implementación de esta política educativa cosechó el rechazo del Gremio Docente provincial que pensaba que se trataba de una propuesta que iba terminar por transformarse en una versión de la postura neoliberal, donde el gobierno por razones fiscales iba a trasladar parte de los costos de mantenimiento de los establecimientos educativos a la comunidad educativa.

De acuerdo a la Resolución N° 1053/94, el supervisor tiene como función controlar la aplicación de la normativa y velar por su cumplimiento, debe resguardar la unidad de la política educativa provincial frente a la participación comunitaria y el otorgamiento de grados crecientes de autonomía institucional. Su función es de conducción y seguimiento del proceso educativo y debe orientar a los consejos institucionales y escolares. Los consejos institucionales y escolares no funcionan en las escuelas provinciales o en las zonas. Por lo tanto, el supervisor no puede cumplir la función de asesorar a los consejos institucionales y escolares y resguardar la unidad de la política educativa provincial frente a

la participación comunitaria y el otorgamiento de grados crecientes de autonomía institucional.

El Equipo y Foro de Supervisores debería actuar como sustento para el logro de la unificación y articulación del sistema educativo. El Equipo de Supervisores sólo funciona en alguna zona de la Provincia por interés de los propios supervisores. Los Foros de Supervisores no funcionan, por lo tanto, debemos suponer que la función de unificación y articulación del sistema educativo la debe cumplir el Consejo Provincial de Educación.

No se implementa por parte del Consejo de Educación porque el Consejo a través de las direcciones de nivel medio no ha conformado los equipos regionales de supervisores y a convocado al Foro de Supervisores, en los diez años que lleva desde su creación, muy pocas veces y para tratar temas particulares. Por lo tanto, no se cumple la función para la que fueron creados: el análisis de las grandes líneas de la política educativa.

Producto del cambio en la política educativa en el año 1965, la resolución N° 1053/94 deja de cumplirse en la práctica, porque desde el Estado rionegrino se aplica una política que implica, por un lado, ajuste, recorte del gasto y, que por otro lado, intenta disciplinar a los componentes del sistema educativo y, por lo tanto, no propone que los supervisores analicen y discutan los lineamientos de la política educativa, sino que esta es impuesta desde el propio Consejo de Educación.

Si lo que le da auténtico sentido a la participación es el esfuerzo colectivo de la comunidad educativa interesada en alcanzar los objetivos que ella misma se haya fijado. Y si se considera que la participación es un proceso activo en el que los integrantes de la comunidad educativa, estimuladas por sus propias reflexiones y deliberaciones toman iniciativas y medidas, sobre las que puedan ejercer un seguimiento y un control real, y lo que se observó en los casos analizados es que la intervención de los padres, la mayoría de las veces, tenían que ver con acciones concebidas y controladas por otros se puede inferir que no hubo participación real. En cuanto a los supervisores, se puede concluir que, más allá de las normas y los discursos, no se los convocó para analizar las políticas educativas provinciales.

## V. Bibliografía

Constitución de la Provincia de Río Negro del año 1987.

Gutierrez, Alicia et alii. Proyecto de Investigación: *El Supervisor: entre las políticas públicas y las prácticas educativas*. Anexo: Entrevistas. Universidad Nacional del Comahue. 2005.

Ley de Educación de la Provincia N° 2444/91

Pascual Bereau, Pablo et alii. Proyecto de Investigación: *La autonomía de las Instituciones Educativas de Nivel Medio*. Anexo: Entrevistas. Universidad del Comahue, 2003.

Resolución N 1060/94 del Consejo Provincial de Educación.

Resolución N 1887/92 del Consejo Provincial de Educación.

Resolución N 886/93 del Consejo Provincial de Educación.

Resolución N° 1053/94 N° 1053/94 del Consejo Provincial de Educación.

Evento: Tercer Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración. “Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo.”

Tipo de Trabajo: Ponencia

Título: Las normas jurídicas: entre la ficción y la realidad. El caso de normas que promueven la participación en el sistema educativo de la Provincia de Río Negro.

Autor: Pablo PASCUAL BEREAU.

Institución a la que pertenece: CURZA. Universidad Nacional del Comahue.

Dirección postal: Islas Malvinas 583. (8500) Viedma. Río Negro.

Dirección electrónica: [ppbureau@uncoma.edu.ar](mailto:ppbureau@uncoma.edu.ar)