



Documentos

Publicación del Centro de Estudios de
Sociología del Trabajo.

Nro 8 – Febrero de 1998

ACERCA DE LA VIDA ASOCIATIVA

La Particularidad de las Cooperadoras Escolares

Claudio Fardelli Corropelese

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS**

ACERCA DE LA VIDA ASOCIATIVA: LA PARTICULARIDAD DE LAS COOPERADORAS ESCOLARES

Claudio Fardelli Corropolese

Introducción

El presente trabajo está basado en algunos resultados de la investigación realizada en el proyecto “Asociaciones cooperadoras escolares. ¿Una alternativa para las escuelas de la crisis?”¹. El objetivo de la investigación es el estudio y análisis de la organización conocida como asociación cooperadora escolar (ACE), intentando profundizar en sus características en cuanto a misión, administración, función social, potencialidad y aporte al sistema educativo.

Las ACE son el ámbito fundamental de interacción entre escuela y comunidad escolar, enmarcadas como organizaciones voluntarias en el seno de las asociaciones civiles. Por un lado se trata de analizar el papel especial que corresponde a estas organizaciones incluidas en el tercer sector y del tejido asociativo que generan y por otra se intenta comprender el peso de la intervención de la sociedad civil en el sistema educativo argentino y su influencia en las estructuras, objetivos, formas de gestión y cultura de las cooperadoras.

No existen estadísticas que permitan conocer con exactitud el tamaño y el aporte del sector cooperador escolar, pero a modo de ejemplo, podemos mencionar que en el territorio de la Provincia de Buenos Aires² funcionan más de diez mil ACE's, y suponer, de acuerdo a los testimonios obtenidos y a la opinión de especialistas, que el aporte que realizan es relevante y que en la actual situación su contribución es fundamental para el mantenimiento de la infraestructura de las escuelas de nuestro país.

1. El sector de la economía social

La economía social engloba a las asociaciones de personas que deciden organizarse empresarialmente para alcanzar, mediante una gestión democrática, un determinado objetivo (Vidal, 1990). Integradas

¹ Beca de investigación UBACyT, categoría perfeccionamiento, Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias. Centro de Estudios de Sociología del Trabajo.

² La Provincia de Buenos Aires,

por agentes económicos cuya función principal es la de producir bienes y servicios no destinados a la venta, para determinados grupos de hogares, su financiación se realiza a través de las contribuciones voluntarias de los hogares, como consumidores.

De esta manera la pertenencia de una organización a la economía social depende de la relación existente entre el capital y la distribución del beneficio de la empresa. Cuando existe una relación directa entre la propiedad del capital y el beneficio atribuido a ese capital, la empresa no se inscribe en el ámbito de la economía social. Al contrario, si esta relación no existe, nos encontramos delante de una empresa incluida en el sector de la economía social (Barea, 1990).

Por otra parte la racionalidad de dicho sector supone la movilización de elementos valorativos vinculados con las identidades sociales, la solidaridad y la cooperación, y como señala la inclusión de sus miembros implica el despliegue de capacidades asociativas, vínculos horizontales y obligaciones de pertenencia y reciprocidad (Martínez Nogueira, 1995). Satisfacen múltiples funciones: de provisión de servicios sociales, de asociación alrededor de un interés específico, de promoción de alguna perspectiva o aspiración, etc. Muchas recurren al uso del voluntariado como fuerza laboral, otras lo combinan con personal profesional y rentado o recurren a éste con exclusividad.

Cuadro nº 1
ORGANIZACIONES INTEGRANTES DE LA ECONOMÍA SOCIAL



2. Asociaciones voluntarias

Las instituciones de carácter voluntario no gubernamental con o sin base territorial, forman parte de un universo de organizaciones denominadas desde la óptica estatal como entidades de bien público. Esta caracterización se refiere a todas aquellas asociaciones lícitas, con o sin personería jurídica, cuyo objetivo esencial es el desarrollo de obras o actividades de interés social, cultural, benéfico y en general de cooperación al bienestar social de la comunidad. (Silva , 1995)

Arnold M. Rose (Citado en Meister, 1974.) identifica tres funciones principales que las asociaciones voluntarias cumplen en la sociedad:

- Distribuyen el poder en la vida social sobre una gran parte de los ciudadanos, en lugar de que este poder aparezca concentrado en los representantes elegidos en el plano político.
- Dan un sentimiento de satisfacción al individuo que participa, porque lo ayudan a comprender, a partir de la experiencia del pequeño grupo, el sentido de los mecanismos democráticos, en lugar de aprenderlos de un poder lejano más o menos impersonal.
- Instituyen un mecanismo de cambio social continuo que tiende a resolver las nuevas necesidades de la población.

Cuadro nº 2 Clasificación de organismos voluntarios

GRUPO 1	Instituciones vecinales	Soc. de fomento - comisiones vecinales - etc.
GRUPO 2	Instituciones culturales, deportivas, filantrópicas o de encuentro	Clubes – centros recreativos – bibliotecas populares – asociaciones étnicas – centros de jubilados
GRUPO 3	Instituciones educativas y asistenciales	Cooperadoras escolares – policiales – hospitalarias
GRUPO 4	Instituciones religiosas	Ordenes – parroquias – sectas reconocidas
GRUPO 5	Instituciones gremiales y profesionales	Asociaciones profesionales – sindicatos

Clasificación de organismos voluntarios de la Dirección. Nacional de Entidades de Bien Público (Ministerio de Salud y Acción Social). Silva, J. "El ciudadano en su laberinto." en: Thompson, A. (1995)

Cardarelli, Kessler y Rosenfeld (1995) analizan estas asociaciones a través de su lógica de acción, haciendo especial referencia a las problemáticas que intentan abordar y al grupo objeto de su accionar:

- Universalistas y creadoras de sentido: Se ocupan de temas que afectan a toda la sociedad, por ello colocan las cuestiones de su interés en la agenda pública y avanzan en los intentos de transformación del sistema de valores vigente.
- *Particularistas o efectoras*: Interpelan particularmente a grupos focalizados de población en situaciones específicas, de pobreza, de enfermedad, en riesgo social, catástrofes, etc. con el objetivo de mejorar su situación relativa. Organizaciones preocupadas por brindar bienes y servicios a poblaciones focalizadas y previamente definidas como sujeto de intervención. No aparece en sus objetivos un cuestionamiento explícito y de denuncia al orden social vigente en su conjunto; Boccacini los considera movimientos egoísticos, para enfatizar el carácter de solidaridad restringida a un grupo y acotada a un problema específico, las dimensiones micro de su actuación, así como sus limitaciones para ejercer el altruismo concebido como la capacidad de asumir intereses de otros como intereses propios. (Bustelo Graffigna, 1995)

Estas asociaciones buscan acortar la brecha existente entre una situación problemática que afecta a la gente y una situación ideal. Ambos polos se construyen con arreglo a valores y configuran la identidad asociativa y la base de su reconocimiento social.

Las asociaciones de tipo particularista suelen recibir aportes del sector público para sus proyectos y son usualmente convocadas para participar y compartir la ejecución de programas gubernamentales. En cambio para las universalistas el Estado no aparece como recurso necesario ni para su red de relaciones ni para la obtención de financiamiento.

Las universalistas tienen una mayor eficiencia para la convocatoria de voluntarios, por su capacidad de colocar sus temas en espacios públicos a través de la gestación y construcción de significados y valores. Las particularistas, en cambio, lo hacen apelando a una solidaridad más directa y al trabajo de tipo altruista.

3. Asociaciones voluntarias en Argentina - Aspecto jurídico

Adolfo Cahián (1995) realiza un análisis de los aspectos jurídicos de las entidades de naturaleza "civil"; considerando como tales a aquellas desprovistas de todo fin de lucro; entendiéndose como propósito lucrativo el beneficio personal, particular o individual de los componentes de la entidad. Las utilidades eventualmente obtenidas por determinadas actividades de la entidad sólo deben destinarse a incrementar el patrimonio institucional para posibilitar así, con mayor eficacia, el logro de los objetivos altruistas, de "bien común" o beneficio público.

En Argentina existen dos tipos jurídicos de organizaciones no gubernamentales: La asociación civil y la fundación.

El código civil en su art. 33 inc. 10 reconoce como personas jurídicas de "carácter privado" a las asociaciones y fundaciones que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones del Estado y obtengan autorización para funcionar.

En la asociación el capital o patrimonio inicial no es tan gravitante como para las fundaciones, el *abstractum* asociacional son los socios.

La asociación (*universitas personarum*) es un grupo de personas, un conjunto de individuos del que nace, se origina, una nueva persona (ideal) distinta de cada uno de los componentes o miembros del nucleamiento, con una vida propia y un funcionamiento particular. En una asociación, los beneficiarios primarios o directos de la actividad del ente son los miembros, los integrantes de la misma corporación. En las asociaciones se instituye un órgano de fiscalización interno, que representa la masa de asociados y tiene por misión fundamental vigilar la conducción del ente.

No hay en nuestro país leyes que reglamenten las actividades de las asociaciones civiles sin fines de lucro y con propósitos de bien común, solamente es posible encontrar algunas referencias en los artículos 30 a 50 del código, aunque en ellos no se fórmula conceptualización alguna acerca de las asociaciones civiles. Siendo estas disposiciones insuficientes, se ha generado a través de los organismos competentes del Estado (organismos de contralor) y las resoluciones en sede judicial, un conjunto de principios y criterios doctrinarios que, en muchos casos se plasmaron en normas fijadas por la autoridad administrativa en la materia. Ello hace que la normativa jurídica que rige las actividades de las organizaciones no gubernamentales quede muchas veces ligada a

criterios ad-hoc, en perjuicio de reglas de juego claras para el universo asociativo.

Con el paso del tiempo, diversos tipos de asociaciones, diferentes especialmente por sus fines, han ido adquiriendo características particulares. Simultáneamente a este proceso de especialización o particularismo, se han creado organismos de contralor específicos, a cargo de distintas áreas gubernamentales, esto es lo que ha ocurrido en el caso de las asociaciones cooperadoras, donde el organismo de contralor, para la Provincia de Buenos Aires³, es la Dirección de cooperación escolar, dependiente de la Dirección General de Educación.

Cuadro n° 3

Principales funciones de los organismos de contralor del Estado

- Autorizar su funcionamiento, aprobar sus estatutos y reformas
- Fiscalizar su funcionamiento, disolución y liquidación; autorizar y controlar la fusión o disolución resueltas por la entidad. Es su atribución intervenir, considerar, investigar y resolver las denuncias de los asociados o de terceros con interés legítimo; dictaminar sobre consultas formuladas por las entidades; asistir y convocar a las asambleas

Fuente: Cahian, A. "Las ONGs en la legislación Argentina" en: Thompson, A. Público y Privado. op.cit

4. Las asociaciones cooperadoras escolares

Son organizaciones de tipo voluntario incluidas en el seno de las asociaciones civiles. Se caracterizan por una función básica que se corresponde con la acción co-escolar. El organismo gubernamental encargado de fiscalizarlas, a diferencia de las asociaciones civiles que se encuentran bajo la jurisdicción de la Inspección General de Justicia, es la Dirección de Cooperación Escolar dependiente del Ministerio de Educación de la jurisdicción a la que pertenece la escuela con la que cooperan. Al igual que las asociaciones civiles se pueden agrupar en federaciones y confederaciones.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires están reglamentadas por el decreto 4767/72 y 355/73 del poder ejecutivo de la provincia.

La Dirección de Cooperación Escolar de la Provincia de Buenos Aires define a las cooperadoras como *"grupos de personas de esa*

³ El poder de policía de las personas jurídicas en nuestro país es local, cada provincia autoriza en su territorio las personas jurídicas y ejerce el contralor de las mismas

comunidad con interés creado, ya sea por afecto directo porque están sus hijos, (el interés directo) o porque fue alumno de esa escuela y quiere que sea igual o mejor que cuando él estaba, entonces en el sentido de pertenencia hace que ese grupo de personas, que generalmente piensan distinto se unan en un mismo lugar.^{4.}”

No existen estadísticas nacionales que permitan conocer la cantidad de asociaciones cooperadoras existentes, ni datos que posibiliten caracterizar la cantidad y tipo de personas que aportan su esfuerzo voluntario o el volumen de recursos que movilizan en favor del sistema educativo público, aunque podemos suponer que los recursos reunidos por las cooperadoras son realmente significativos, y que su destino final es principalmente la manutención de la infraestructura de las escuelas. Esta falta de datos tiene su origen en organismos de contralor regionales totalmente desvinculados entre sí y organizaciones de segundo y tercer grado (federaciones, y confederaciones) que no demuestran, cuando existen, un buen funcionamiento.

Se desconoce la existencia de datos estadísticos en el ámbito regional, en la Provincia de Buenos Aires, aunque la Dirección de Cooperación Escolar -en proceso de informatización- no posee aún datos completos. De acuerdo a lo manifestado por esta Dirección existen en la provincia un total de 10.700 Asociaciones Cooperadoras Escolares.

Cuadro nº 4

Región	Cantidad ACE	ACE de escuelas primarias
Pcia. Buenos Aires	10700	No hay información
Pdo. Moreno ⁵	148	75
Pdo. San Isidro ⁵	76	33

Fuente: Dirección de Cooperación Escolar de la Provincia de Buenos Aires.

5. Misión de las asociaciones cooperadoras

Como institución esencial de cooperación escolar, su función primaria y natural es la de *"concurrir a la erradicación de todas aquellas causales que incidan desfavorablemente en los educandos como tales,*

⁴ Entrevista a la Directora de Cooperación Escolar de la Provincia de Buenos Aires. Mirta Miranda, La Plata, 21 de junio de 1996.

⁵ Moreno y San Isidro son municipios de la provincia de Buenos Aires, ubicados dentro del denominado Gran Buenos Aires. Este conglomerado que rodea a la Capital Federal, concentra el 63,2% de la población y el 62% de la matrícula escolar de la provincia

mediante las prestaciones denominadas genéricamente de ayuda escolar..."⁶ Está dentro de sus funciones la participación en los programas generales de ayuda escolar que emanen del Ministerio de Educación.

Es importante señalar que de manera explícita se destaca en la reglamentación que no tendrán injerencia en los aspectos técnicos administrativos o disciplinarios de las escuelas, salvo en los casos en que le sea expresamente requerida.

Así, la acción de estas entidades debe estar fundamentalmente orientada al mejoramiento de las condiciones materiales e infraestructura de la escuela, sin embargo tal como señalaba Gertel (1988) en el Congreso Pedagógico de 1987, es necesario que la cooperadora tenga una participación real dentro del sistema integral de la educación pública, cumpliendo un rol más relevante en la búsqueda del bienestar de la comunidad que interactúa con la misma. Este objetivo coincide con la búsqueda de igualdad de oportunidades.

Cuadro nº 5

<u>Objetivos de las asociaciones cooperadoras</u>
<input checked="" type="checkbox"/> Coordinar su actividad con los sectores económicos de la comunidad
<input checked="" type="checkbox"/> Financiar, administrar o participar en comedores escolares
<input checked="" type="checkbox"/> Establecer un sistema de becas que haga factible la prosecución de los estudios a los alumnos carenciados.
<input checked="" type="checkbox"/> Establecer servicios de asistencia médica
<input checked="" type="checkbox"/> Financiar o cooperar en la financiación de planes de turismo y/o excursiones educativas
<input checked="" type="checkbox"/> Distribuir entre los alumnos que no pueden adquirir los útiles, libros y demás elementos didácticos que les sean necesarios y procurar su venta a un precio razonable entre el resto.
<input checked="" type="checkbox"/> Construir centros de recreación extra escolar.
<input checked="" type="checkbox"/> Adquirir materiales necesarios para el funcionamiento escolar y el mantenimiento del edificio escolar.
<input checked="" type="checkbox"/> Encarar cualquier forma de asistencia a los alumnos o sus familias.

Fuente: Decreto 4767/72, art. 39, en: Manual de Asociaciones Cooperadoras, op.cit. pp. 12

⁶ Decreto 4767/72, art. 1, en: Manual de Asociaciones Cooperadoras, op.cit. pp. 3

6. Características de las asociaciones cooperadoras

Las características formales de organización y gestión de estas asociaciones están fundamentadas en las normas impuestas por el decreto 4767/72 de la provincia de Buenos Aires:

Los socios: las asociaciones cooperadoras pueden tener un número ilimitado de socios (art.8), diferenciados en tres categorías:

Activos: los vinculados a la comunidad en que el establecimiento desenvuelve su accionar, que abonan la cuota social y cumplen las normas del estatuto. Son los únicos con voz y voto y pueden ser elegidos para las comisiones directivas.

Honorarios: entidades o personas que pueden colaborar con el cumplimiento de los objetivos de la entidad.

Adherentes: socios que abonan una cuota inferior a la social (art. 40).

Los órganos de gobierno: el órgano de gobierno de las instituciones cooperadoras es -al igual que en cualquier tipo de asociación-, la asamblea societaria, de la que surge por elección de los socios activos la Comisión directiva y un órgano de supervisión (art. 9,13,14,17).

Los docentes y las autoridades de la escuela: es obligación de los docentes y autoridades administrativas de las escuelas (así como de las autoridades del Ministerio de Educación), promover el desarrollo de las asociaciones cooperadoras, prestarles apoyo y facilitar el accionar de las mismas (art. 2). El director del establecimiento escolar, es el asesor de la asociación cooperadora, con voz pero sin voto, es encargado de informar a los socios acerca de las necesidades de la escuela y de la mejor inversión de los esfuerzos de la cooperadora por el bien de la escuela, aunque teniendo presente que debe asesorar sin coartar la libertad de acción de los socios. Al director, en su función de asesor le corresponde además, dar cuenta de irregularidades si estas existieran ante la Dirección de Cooperación Escolar. Es obligación de los docentes ejercer el cargo de miembro del órgano de supervisión en caso de ser designado para el mismo, o de reemplazar al director como asesor en caso de su ausencia (art. 18,19).

El patrimonio de la cooperadora: está constituido por todos los bienes muebles que posea o adquiera la asociación. Los bienes inmuebles que adquieran ingresan al patrimonio fiscal, pues la sede

natural y obligatoria de estas instituciones es la escuela a la que pertenecen (art. 7, 21-23).

El financiamiento: la principal fuente de financiamiento de las asociaciones cooperadoras es la cuota mensual que deben abonar sus asociados, y las alternativas que poseen para financiar sus actividades y las de la escuela son múltiples y variadas. También pueden recibir subsidios estatales y todo tipo de donaciones privadas. (art. 24).

Es importante señalar que los gastos familiares directos para educación y de carácter voluntario, alcanzan en algunos países un volumen significativo, como consecuencia de la acción desarrollada por las asociaciones cooperadoras. (Bravo, 1988)

7. Asociaciones cooperadoras como objeto de la economía social

Las características propias de las asociaciones cooperadoras permiten reconocer en ellas un conjunto de rasgos que identifican a las organizaciones de la economía social, y analizarlas desde la particularidad propia del sector:

Formalización, o grado de institucionalización: las cooperadoras, como ya hemos visto se encuentran reglamentadas y fiscalizadas por organismos del Ministerio de Educación. Al igual que las asociaciones civiles y las fundaciones deben presentar, al solicitar la personería jurídica, el acta constitutiva, los estatutos sociales, la nómina de asociados, la nómina de comisión directiva y órgano de fiscalización, la demostración patrimonial y el arancel reglamentario. Cada año deben presentar además, inventario y balance general; en el caso asociaciones cooperadoras tienen que realizar esta presentación ante la Dirección de Cooperación Escolar.

Ámbito privado: no deben ser partes del aparato del gobierno ni deben estar dirigidas por mesas directivas dominadas por agentes gubernamentales. Si bien pueden recibir subsidios del Estado, ya hemos mencionado que la principal fuente de financiamiento son las cuotas abonadas por los socios y las donaciones; además de otras múltiples actividades que pueden llevar adelante.

Carácter voluntario: incluyen en grado significativo la participación voluntaria de sus miembros. Es preciso diferenciar entre el hecho de asociarse a la cooperadora y el de inscribir un hijo en la escuela como

alumno. El hecho de asociarse a la cooperadora es un acto totalmente voluntario y de ningún modo debe ser impuesto a un padre como condición para que su hijo sea inscripto como alumno de la escuela.

Procedimientos de autogobierno: deben poseer sus propios procedimientos internos de gobierno, y no estar controladas por entidades externas. Como ya hemos señalado las asambleas societarias son el órgano soberano de las instituciones cooperadoras y tienen la totalidad de las atribuciones que resultan de los estatutos sociales. La comisión directiva es elegida democráticamente entre sus socios activos. Las autoridades de la escuela pueden intervenir con su opinión pero no tienen voto, no pueden ni deben influir sobre el gobierno de la asociación.

Naturaleza democrática: la toma de decisiones no está supeditada al capital sino a los socios de la entidad; es decir, se trata de poner en práctica el principio "un hombre, un voto", propio de las entidades de la economía social. Todos los socios activos de la cooperadora tienen voz y voto. Los socios deben elegir sus autoridades, fijar su propio estatuto, reunirse anualmente en las asambleas ordinarias y en las extraordinarias.

Patrimonio de la asociación: capital necesario para el desarrollo de la actividad. Las cooperadoras poseen un patrimonio constituido por los bienes muebles y el capital de la asociación, que deben declarar al pedir la personería y en los inventarios y balances anuales. Con la única salvedad de que los bienes inmuebles son propiedad del Estado, que quedan bajo la supervisión de la cooperadora para su uso. El resto de los bienes adquiridos por la cooperadora son de su patrimonio y no deben ser registradas bajo ningún concepto como bienes estatales.

Carácter no comercial: no deben estar orientadas por objetivos comerciales. Si bien la cooperadora puede realizar actividades comerciales tales como el manejo del quiosco en la escuela o el servicio de fotografía, el fin en sí mismo no es comercial sino el proveer a la comunidad escolar esos servicios y financiar otras actividades de la escuela.

Distribución de beneficios: pueden acumular excedentes, pero éstos no deben redistribuirse entre sus socios o directores, sino que deben ser reinvertidos con relación a los objetivos básicos de la organización. Así las cooperadoras pueden obtener ganancias por las actividades

antes mencionadas que deben ser invertidas en el cumplimiento de los objetivos de la asociación y la escuela, y en el mantenimiento de la actividad.

8. Historia de las asociaciones cooperadoras escolares

Desde sus orígenes, el sistema educativo argentino reconoce una importante intervención de la sociedad civil. Según la resolución 1004 del 9/5/68 de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, por la que se establece el 15/10 como día de la cooperación escolar, se reconoce como primer antecedente de las asociaciones cooperadoras a la “Primera Junta Vecinal de Ayuda a las Escuelas”, fundada en la ciudad de Chascomús el 15 de octubre de 1816.

En esa coyuntura una diversidad de asociaciones, (creadas por colectividades de inmigrantes, por militantes anarquistas y socialistas, por grupos de vecinos, directores de escuela, maestros o padres, o a partir de la promoción explícita del propio Consejo Nacional de Educación) diseñarán alternativas para albergar a la niñez y fomentar la educación, de la cual el Estado recién comenzaba a hacerse cargo. (Carli, 1991) . Estas asociaciones tuvieron un especial desarrollo a partir de 1890 y hasta 1930, surgiendo entre ellas las que dieron en llamarse “sociedades populares de educación”, cuyos objetivos fueron lograr la escolarización masiva, vincular escuela y comunidad, y atender particularmente las necesidades de la niñez.

Paralelamente el sistema educativo fue consolidándose y el Estado fue asumiendo en mayor medida su rol de educador, centralizando lo inherente al desarrollo de la educación, (como consecuencia de ese proceso, se produce una transformación gradual de las asociaciones de protección mutua, filantrópicas y educacionistas, alternándose con algunas de tipo autogestionario, para llegar a las asociaciones de tipo cooperativo escolar.

Un pasaje de la asociación de ayuda mutua, protectora de la niñez, y vinculada en diferente medida con la escuela, a las asociaciones de tipo cooperativo y escolares, donde la escuela pública aparece como instancia principal a la cual era necesario socorrer.

Con la ley 1420 se estableció una distinción entre los consejos escolares de distrito y las denominadas sociedades de cooperativas de la educación. A partir de esta instancia comienzan a limitarse los

espacios de participación libre de los sectores sociales y a segmentarse en espacios ubicados más distantes de la gestión educativa.

Entre 1916-1930, con el auge del rol del Estado educador, se produce el período de mayor expansión del sistema educativo, lográndose la escolarización de la mayoría de la población en edad escolar. Al mismo tiempo se produce una absorción por parte del Estado de las iniciativas de la sociedad civil y de esta manera empieza a disminuir el crecimiento relativo de las sociedades cooperativas en relación con los años anteriores.

A partir de 1930 la tendencia decreciente se acentúa, por el impacto de la asunción militar en el poder y por el gradual fortalecimiento del papel del Estado como ente centralizador de toda la actividad educativa. En esta instancia, “la acción social en torno a las escuelas” parece encaminarse cada vez más a lo que dan en llamarse posteriormente “**asociaciones cooperadoras escolares**”, produciéndose entonces, la institucionalización de las asociaciones populares, y una mayor apropiación del Estado de tareas que debían ser entendidas como “cooperación” entre escuela y comunidad.

Este proceso llegaría a su máxima expresión durante el gobierno de Perón (1945-1955) y a partir de entonces, el movimiento de asociaciones cooperadoras, tomaría finalmente la forma y las funciones que aún hoy conserva.

El sesgo impuesto en las funciones inherentes a las cooperadoras las conduce a asumir un rol directamente relacionado con el financiamiento económico y a transformarse en un importante factor de estratificación de la oferta, en la medida que las contribuciones diferenciadas que las familias están en condiciones de realizar y los recursos que aportan las cooperadoras se han vuelto fundamentales para el mantenimiento de la infraestructura escolar. En los últimos años, las políticas de ajuste han impactado negativamente sobre el volumen del gasto en educación. Según Tenti Fanfani (1995), los sectores medios, tradicionalmente beneficiarios de la escuela pública, han debido incrementar su contribución al gasto. En el ámbito urbano, en especial en las escuelas primarias situadas en áreas residenciales de nivel medio y medio alto, la escuela pública de hecho ha dejado de ser gratuita. Esta crisis de recursos del sistema educativo hace necesario, tal como señala este autor, buscar nuevas formas de

multiplicarlos y racionalizar su uso, fomentando la cooperación solidaria de los usuarios y de las comunidades donde actúan las instituciones educativas (empresas, municipios, unidades productivas, etc.) y estableciendo prioridades en los procesos de asignación, en función del objetivo de la equidad y el desarrollo de la educación.

9. Las relaciones entre el sector público y el tercer sector

Como hemos visto la acción de las cooperadoras ha quedado restringida a lo que debe entenderse como un típico caso de modelo colaborativo, donde la financiación del sistema es compartida, pero la producción es realizada únicamente por el sector público (Sajardo Moreno, 1995)

En cuanto al criterio relacional⁷, podemos decir que se trata de sectores integrados, pero existen dudas en cuanto al grado de dependencia/independencia de las ACE con respecto al sector público. En un sistema de educación pública aún centralizado por los niveles de gobierno provincial, la escuela tiene muy pocas posibilidades de acceder a recursos (por las vías “jerárquicas”) que le permitan satisfacer más adecuadamente las necesidades propias de la comunidad a la que pertenece. En esta instancia interviene la sociedad civil y a través de ella se canalizan esas necesidades, sin embargo la cooperadora en su misión de colaborar financieramente con el sector público en su labor de brindar educación pública (a través de una escuela determinada) paradójicamente se apoya en éste, a través de la obtención de subsidios que el propio Estado le otorga.

No podemos dejar de lado que el sector público tiene además la responsabilidad de fiscalizar la acción de la ACE, función que ejerce a través de la Dirección de Cooperación Escolar (en el caso de la provincia de Buenos Aires), ante quien las cooperadoras deben solicitar la personería jurídica, y presentar el acta constitutiva, los estatutos sociales, la nómina de asociados, la nómina de comisión directiva y órgano de fiscalización, la demostración patrimonial, el arancel reglamentario; y anualmente el inventario y balance general. Esta dirección es la encargada de fiscalizar, controlar, apoyar, asesorar a las cooperadoras escolares, gestionar su formación y sancionarlas, porque es el contralor que hace fiscalización. A esta función del Estado

⁷ Considera el grado de proximidad social, informal, ideológica y cultural entre ambos sectores

hace referencia Cahían (1995), cuando explica que el poder público debe ejercer cierto control sobre las personas jurídicas de bien común sin fines de lucro, fundamentado en que el funcionamiento de las mismas interesan al orden público y afectan a toda la comunidad. Nacen en el derecho privado, pero por su finalidad se adentran en el campo del derecho público. Sin embargo, el Estado no debe ser indiferente ni tampoco absorbente, pues no debe interferir, coartar o sustituir a las instituciones y a sus múltiples manifestaciones autónomas. Sólo cuando su funcionamiento se torne perjudicial desde el punto de vista público, el Estado interviene para subsanar, rectificar o reorganizar. El principio genérico en este ámbito es el de la plena autonomía institucional de los entes de bien público.

En cuanto a la relación de las Cooperadoras con los municipios la Directora de cooperación escolar señala, que si bien hay municipios sumamente comprometidos con la actividad de las ACE, no es habitual que exista una relación fluida. El ámbito natural de dicha relación es a través de los Consejos Escolares, algunos de los cuales les dan reconocimiento a través de registros de entidades de bien público.

Las circunstancias actuales requieren que la división del trabajo entre Estado, sociedad y mercado sea redefinida, nadie debería pretender posiciones monopólicas en la administración de los servicios educativos. A partir del reconocimiento del derecho a la educación habrá que definir responsabilidades para cada una de las instancias involucradas (familia, mercado, instituciones sociales, Estado) comprometidas en el hecho educativo. Cada una de ellas tiene recursos y ventajas específicos (Tenti Fanfani, 1995).

10. Participación

El concepto de participación involucra distintos grados o niveles, que van desde instancias simbólicas hasta una participación real, donde existen mecanismos para el desenvolvimiento de los miembros en la toma de decisiones institucionales.

Si consideramos a la cooperadora como la forma básica de cooperación entre sociedad civil y escuela, podemos pensar en dos dimensiones de participación dentro de estas instituciones.

La primera de ellas relacionada con la integración comunidad-escuela. El reclamo constante de los cooperadores, manifiesta la búsqueda de un protagonismo que les permita tener una mayor intervención en la

gestión y especialmente en el control sobre las propuestas educativas. Así lo expresan en el documento final del Sexto encuentro de federaciones de cooperadoras escolares de la provincia de Buenos Aires: *“Atendiendo la realidad de nuestra educación es fundamental reformular el rol de cooperador en la dirección de ampliar su actual ámbito de participación para convertirlo en una de las partes protagónicas del sistema educativo y de esta forma ejercer un mayor protagonismo en la formación de nuestros hijos, siendo generadores no sólo del trabajo “asistencialista y ayuda escolar”, sino también de propuestas educativas, planificaciones compartidas y de control del sistema, propendiendo al concepto de escuela abierta, que rescata los aportes creativos de las comunidades...”*⁸

Este anhelo de quienes participan en las cooperadoras hoy se ve respaldado en parte por la Ley Federal de Educación 24195/93 que en su art. 42 establece: *“La comunidad educativa estará integrada por directivos, docentes, padres, alumnos, ex alumnos, personal administrativo y auxiliar de la docencia y organizaciones representativas, y participará (según su propia opción y de acuerdo al proyecto institucional específico) en la organización y gestión de la unidad escolar, y en todo aquello que haga al apoyo y mejoramiento de la calidad de educación, sin afectar el ejercicio de las responsabilidades directivas y docentes”*.

Sin embargo, en la práctica el anhelo se limita, tal como lo analiza a una instancia participativa de tipo simbólico; donde no existen mecanismos de participación en la toma de decisiones (Sirvent, 1984). De hecho, podría decirse que en la institución escuela hay casi una imposición para que la participación de los padres tenga únicamente un sentido colaborativo, manifestándose en la asistencia a reuniones convocadas unilateralmente por la escuela y brindando sus servicios como mano de obra para el mantenimiento de la escuela.

La otra dimensión de la participación a la que hacíamos referencia es la relacionada con la gestión de la misma institución, entendiendo como tal la posibilidad de intervención de los integrantes de una organización en su proceso administrativo (planeamiento, gestión y control), esto significa tomar parte activa y positiva en el proceso

⁸ Del Documento Final del “Sexto encuentro de Federaciones de Cooperadores Escolares de la Pcia. de Buenos Aires”, realizado en Mar del Plata el 4/10/92.

decisorio. Asegurada en las normas una figura democrática de gestión, la mayor preocupación de estas organizaciones es el logro de una participación realmente activa de los principales interesados, alumnos, padres de alumnos y docentes.

Este problema debe ser encarado desde dos perspectivas:

- la búsqueda de las causas por las que los actores no se involucran. En este caso es probable que muchos padres no confíen en la acción colectiva; y exista en la convicción de que las autoridades de la escuela finalmente no harán mucho caso a los deseos de la asociación, por lo que se prefiere resolver los problemas de los hijos de manera individual. Por otra parte, la existencia de cierta lógica perversa que Olson (citado en Cardarelli, 1995) plantea para este tipo de asociaciones, conduce a que la participación en toda institución dedicada a la consecución de bienes colectivos tiende a decrecer hasta llegar en muchos casos al fracaso de la acción colectiva. Al tratarse de bienes colectivos, de libre uso por toda la comunidad, la ecuación racional/utilitarista consiste en dejar que otros inviertan su tiempo en gestionar dichos bienes para luego, como *free rider* (pasajero clandestino) se pueda disfrutar de sus beneficios sin necesidad de trabajar por su consecución.
- el análisis de las posibilidades reales de participación que brindan cooperadora y escuela. En realidad la escuela recibe bien la participación de los padres para que apoyen sus peticiones, aporten su trabajo y den o consigan dinero (Sirvent, 1984). Esta visión que la escuela tiene de la participación de los padres, se transforma en un factor inhibitorio de la toma de conciencia en cuanto a la viabilidad de una participación real de los padres.

Conclusiones

La asociación cooperadora escolar, es una institución sin fines de lucro, de carácter voluntario y democrático, cuyos rasgos constitutivos y modalidades de funcionamiento permiten inscribirla en el ámbito de la economía social. Es una asociación de tipo particularista cuyo objetivo es contribuir con una institución educativa específica para facilitar y mejorar el servicio educativo que se brinda a todos los alumnos que concurren a ella y ser el nexo principal y necesario entre sociedad y escuela. Si bien no podemos conocer de manera precisa el aporte real de estas asociaciones al sistema educativo, podemos pensar que la

contribución financiera y de servicios que prestan es significativa en cuanto al sostenimiento de las escuelas, y que por lo tanto se hace necesario un aprovechamiento más eficiente de los recursos propios de estas organizaciones civiles.

No obstante la importante intervención que se les reconoce en los orígenes del sistema educativo argentino, su rol se ha visto reducido hasta limitarse a una contribución en términos del mantenimiento de la infraestructura escolar.

Entre los elementos que afectan negativamente el desarrollo de estas organizaciones y limitan su contribución cabe destacar la escasa posibilidad de participación en la toma de decisiones sobre asuntos propios de la comunidad educativa, los rasgos propios del sistema educativo centralizado y la resistencia, por parte de docentes y autoridades escolares, a una intervención comunitaria en temas que afectan directa o indirectamente a su desempeño profesional. A ellos se añade la habitual falta de interés por parte de los miembros de la comunidad escolar a la participación activa en la gestión de las cooperadoras.

El logro de mayor eficiencia en cuanto al desempeño de estas organizaciones, dependerá entonces de la implementación de una gestión participativa en todas sus dimensiones. Para ello es necesario realizar importantes cambios de índole administrativa en el sistema educativo, aunque también son imprescindibles cambios culturales y sociales que hagan posible una participación consciente y realmente democrática en la que estén involucrados todos los miembros de la comunidad educativa.

REFERENCIAS

- AGUILAR, M.J.(comp.). Voluntariado y acción comunitaria. Ed. Espacio. Bs. As. 1992.
- BAREA, J. "Conceptos y agentes de la Economía Social", en: revista "CIRIEC España". Revista de Debate sobre Economía Pública y Cooperativa". Madrid. CIRIEC. Octubre 1990 N° 8.
- BOMBAROLO, F. "Desarrollo. ¿Hacia un nuevo modelo?". en: Revista Enoikos Revista. de la Facultad de Ciencias Económicas UBA. Año III. n° 9. Bs. As. Dic. 1995. pp. 18-27

- BRAVO, H. "Financiamiento de la educación Nacional" en: Cuadernos del Congreso Pedagógico. Financiamiento de la Educación nacional. Bs As. Ed. EUDEBA. 1988. nº 10.
- BUSTELO GRAFFIGNA, E. "El abrazo". en: Revista Enoikos. Revista de la Facultad. de Ciencias Económicas UBA. Año III. nº 9. Bs. As. Dic. 1995. pp. 38-45
- CAFFERATA, R. "Organizaciones sin fines de lucro, privatizaciones y la economía mixta en Italia". en Cuadernos de Economía Social. Inst. Argentino de Investigaciones de Economía Social (IAES). Año II nº 4 - 2º época. Bs. As. agosto.-diciembre. 1996. pag. 49-68.
- CAHIAN, A. "Las ONGs en la legislación Argentina" en: THOMPSON, A. (comp.) Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina. Ed. UNICEF/LOSADA. Bs.As. 1995
- CAMPHELLO PASSOS, M y otros. "Uma experiênciã de gestãõ pública com participaçoã popular." en: Cadernos EBAP. Gestãõ participativa: estudo de casos e metodologia de pesquisa. Río de Janeiro. Fund. Getulio Vargas. nº 70. ago. 1994. pp. 1-21.
- CARDARELLI, G y otros. "Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias" en: THOMPSON, A. (comp.) Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina. Ed. UNICEF/LOSADA. Bs.As. 1995
- CARLI, S. "Infancia y Sociedad: La mediación de las asociaciones..." en: PUIGGROS, A. Sociedad civil y Estado en los orígenes del Sistema Educativo Argentino Ed. Galerna. Bs. As. 1991. pp.13-45
- Cuadernos del Congreso Pedagógico. Democracia e igualdad de oportunidades educativas. Bs As. Ed. EUDEBA. 1988. Nº 6
- Cuadernos del Congreso Pedagógico. Educación popular hoy. Bs As. Ed. EUDEBA. 1988. Nº 4
- Cuadernos del Congreso Pedagógico. Gobierno y Administración de la educación. Bs As. Ed. EUDEBA. 1988. Nº 9
- DEFOURNY, J. Associations in Belgium en Delivering Welfare. Ed. Perri 6 and Isabel Vidal. CIES. 1994.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. La profesión docente y la comunidad escolar: crónica de un desencuentro. Ed. Morata. 2º ed. Madrid.1995.
- GERTEL, H."Financiamiento y objetivos educacionales: reexamen de algunos aspectos conceptuales olvidados." en: Cuadernos del Congreso Pedagógico. Financiamiento de la Educación nacional. . Bs As. Ed. EUDEBA. 1988. Nº 10.

- HIRSCHMAN, A. Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas organizaciones y estados. México. Ed. Fondo de cultura Económica.
- LABAKE, J. La participación de los padres en la escuela. Integración Familia-Escuela. Ed. Bonum. Bs. As. 1996.
- Manual para cooperadoras. Morón. Ed. Organización Escolar Morón.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. "El tercer sector ¿Por qué y para qué?". en: Revista Enoikos Rta. de la Fac. de Cs Económicas UBA. Año III. nº 9. Bs. As. Dic. 1995. pp. 8-17.
- MEISTER , A. La participation dans les associations. Editions Economie et Humanisme. Les Editions Ouvrières. Paris. 1974.
- MONZON, J.L. y otro. Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública. Valencia. CIRIEC. 1987.
- PERRI 6. "European competition law and the non-profit sector". en: Revista Voluntas. Manchester University Press. Vol. 3, nº 2. 1992.
- PUIGGROS, A. Sociedad civil y Estado en los orígenes del Sistema Educativo Argentino Ed. Galerna. Bs. As. 1991.
- SAJARDO MORENO, A. "Las relaciones entre el sector público y el sector de entidades no lucrativas" en: revista "CIRIEC España. Revista de Debate sobre Economía Pública y Cooperativa". Madrid. CIRIEC. Nº 20." Nov. 1995. Pp 81-112.
- SALAMON, L. y ANHEIER, H. "In search of the non-profit sector. I: The question of definitions". en: Revista Voluntas. Manchester University Press. Vol. 3, nº 2. 1992.
- SILVA, J. "El ciudadano en su laberinto..." en: THOMPSON, A. (comp.) Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina. Ed. UNICEF/LOSADA. Bs.As. 1995
- SIRVENT, M. Educação Comunitária. A experiênciã do Espírito Santo. Ed. Brasiliense. São Paulo. 1984.
- SUAREZ, F. ".Debilidades de las ONG" en: Revista Enoikos. Rta. de la Fac. de Cs Económicas UBA. Año III. nº 9. Bs. As. Dic. 1995. pp. 46-55.
- TENTI FANFANI, La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad. Ed. UNICEF/LOSADA. 4º ed. Bs.As. 1995
- THOMPSON, A. (comp.) Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina. Ed. UNICEF/LOSADA. Bs.As. 1995

- THOMPSON, A. ¿Qué es el tercer sector en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro?. Bs. As. CEDES. Doc. n° 110. 1995.
- THOMPSON, A. Políticas públicas y sociedad civil en Argentina. El papel de las organizaciones sin fines de lucro. Bs. As. CEDES. Doc. n° 113. 1995
- VIDAL, I. "La economía social en España", en: revista "CIRIEC España. Revista de Debate sobre Economía Pública y Cooperativa". Madrid. CIRIEC. Octubre 1990 N° 8."