

U5

Unidad 5

Las Asociaciones Civiles

por Martín Scotto

Tema 1: Antecedentes históricos y algunas reflexiones sobre la representatividad actual de las Asociaciones Cooperadoras.

A los efectos de analizar la **evolución histórica de las Asociaciones Cooperadoras**, debemos resaltar **tres etapas** fundamentales. En cada una de ellas, aparecen rasgos distintivos que perduraron en el tiempo y que confluyeron para conformar esa especie dentro de las **Asociaciones Civiles** que son las **Cooperadoras**. En esta reseña histórica, solo serán analizadas las **Asociaciones Cooperadoras escolares**, ya que son la gran mayoría de las **Asociaciones Cooperadoras** existentes y cuyo modelo ha sido trasladado a otros servicios públicos como hospitales, polideportivos, museos, universidades, etc.

A dichas **etapas** las podemos denominar:

- ✓ Etapa de la **escolarización**
- ✓ Etapa de la **Ayuda Social**
- ✓ Etapa de la **colaboración institucional**

Sergio Borsalino, en su tesis de maestría en Ciencia Política “**Significados y Perspectivas de un matrimonio por conveniencia. El caso de las Cooperadoras Escolares en la Ciudad de Buenos Aires**”, señaló **4 etapas** fundamentales en la evolución histórica de las **Asociaciones Cooperadoras**. Tomaremos las primeras tres de esta clara clasificación para reseñar entonces el devenir de las Asociaciones Cooperadoras escolares y su imprescindible rol como auxiliares del Estado.

La etapa de la escolarización

- El origen histórico de las **Asociaciones Cooperadoras**, al menos las escolares, se remonta al **15 de Octubre de 1816**, fecha recordada como la de **constitución, en la frontera de Chascomús, de la Primera Junta Vecinal de Ayuda a las Escuelas**, organismo que es estimado precursor de las actuales instituciones de co-escolaridad.
- El **9 de mayo de 1968**, la **Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires**, estableció al **15 de octubre como día de la “Cooperación Escolar”**, encontrándose extendida en la actualidad la conmemoración de aquel hito en todo el país como el **“día del cooperador”**.
- **En 1880**, con la sanción de la **Ley N° 1420** que estableció la **obligatoriedad de la educación primaria para los niños**, aparece en escena una nueva realidad que el Estado no había contemplado. El Estado asumía el compromiso de garantizar la escolaridad básica y por ello la hacía obligatoria, pero no contemplaba que el acceso de los sectores sociales antes excluidos de la misma no podía realizarse únicamente con el texto de una ley.

La pobreza seguía siendo una causal fundamental de deserción escolar, y es como a **finés del siglo XIX** e incluso antes de la sanción de la Ley N° 1420, comienzan a surgir entidades a las que se las denominó **“Sociedades populares de Educación”**, integradas por directivos escolares, maestros, padres, vecinos y con el aval de las autoridades educativas.



La **misión fundamental** de estas entidades, era la de **promover la escolarización, asistiendo básicamente a la niñez de sus carencias materiales.**

Borsalino señala en su trabajo, que las **Sociedades Populares de Educación**, a diferencia de las actuales **Asociaciones Cooperadoras**, fueron creadas en forma externa al Estado.



Surgieron con el fin de **complementar y reforzar la tarea oficial y desarrollaban su actividad en zonas geográficas diversas, como barrios de la Ciudad de Buenos Aires o Localidades del resto del país.**

Cita como ejemplos a la “**Sociedad Protectora de la Niñez de Caballito**”, el **Centro de Protección y Estimulo de la Niñez de Coronel Pringles**” y la “**Asociación El Pueblo y la Escuela**” de Barracas, entre otras

Claudio Fardelli Corropelese , en su investigación "**Acerca de la vida asociativa: la particularidad de las cooperadoras escolares**" señala que 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...”

La **Ley N° 1420** establecido competencias diferentes para los **Consejos Escolares de Distrito** y las “**sociedades cooperativas de la educación**”, asignándole a las que se conocieron genéricamente como “**sociedades populares de educación**” tareas de tipo asistencial y de atención particularmente las necesidades de la niñez.

Lejos de cualquier doble lectura de esta medida legislativa, el Estado asumía un rol indelegable en el plano educativo, y por otro, limitaba la participación popular circunscribiéndola a funciones netamente asistenciales. Esta será en el futuro, una de las características esenciales de las aún no nacidas **Asociaciones Cooperadoras** que la legislación en forma unánime regula: **la no injerencia en las tareas del organismo con el cual colaboran.**

Estas sociedades populares o cooperativas, que tenían como base de su trabajo una franja territorial y no necesariamente circunscribían su accionar a la atención de los niños de una determinada escuela, **tuvieron un importante grado de organización y llevaron adelante importantes Congresos donde debatían la problemática de la escolarización.**



Para 1930 , más del 75 % de los niños en edad escolar estaban insertos en el sistema educativo. En la medida que el Estado fue garantizando en mayor medida la educación básica en Argentina, se produjo el desplazamiento de la escena de las sociedades cooperativas de la educación y con ello una notable transformación en la manera en que se canalizaba la participación popular en la protección de la niñez. El crecimiento de este tipo de entidades se detuvo en el periodo 1916-1930, y sus iniciativas y acción comienza paulatinamente a disminuir.

La etapa de la acción social

La **quiebra del orden institucional en 1930** y las restricciones a ciertas formas de participación popular marcaron el inicio de una nueva etapa. Por otro lado, el Estado, en su rol de centralizador de la actividad educativa tornó en abstracta la labor de las sociedades cooperativas de la educación, ya que el objeto para el cual habían sido creadas no revestía la importancia que les diera origen. **La crisis del 30 y sus efectos sociales aceleraron aún más la transformación.**

Puede entonces apreciarse un desplazamiento de la labor territorial de las sociedades cooperadoras de la educación, a uno más delimitado y circunscripto al establecimiento educativo.

Con la niñez escolarizada, pero con carencias fundamentales del tipo material que el sistema educativo no estaba en condiciones de satisfacer, la misma participación popular que había dado origen a las sociedades populares de la educación se concentra en espacios ya más limitados como la escuela y ante necesidades estrictamente puntuales de los alumnos.

El Estado garantizaba la escolarización , pero aún quedaba pendiente la problemática social de las clases populares que carecían de recursos económicos para asegurar la continuidad de sus hijos en el sistema educativo. Planteada esta nueva realidad, aparecen las **Asociaciones Cooperadoras** escolares con el **propósito de la acción social.**



En 1932 , el **Consejo Nacional de Educación** dictó la primera norma referida al funcionamiento de las **Asociaciones Cooperadoras**: el **“Reglamento de Cooperadoras Escolares”**.

En dicho **Reglamento**, se definen algunas características fundamentales que perduraran hasta el presente. Entre otros aspectos, se dispone que:

- ✓ Todos los establecimientos educativos contarán con una asociación cooperadora
- ✓ Se faculta al Director del establecimiento a fomentar su constitución en caso de no existir, invitando a padres, vecinos y toda persona que simpatice con la misión de esta.
- ✓ El Director del establecimiento actuará como consejero permanente de la Comisión Directiva de la entidad y fomentando y facilitando las actividades de la Asociación.
- ✓ Las Asociaciones Cooperadoras deberán solicitar su reconocimiento ante las autoridades escolares
- ✓ Se crea el registro de Asociaciones Cooperadoras, abriéndose un legajo con documentación de cada entidad para su control por parte de la autoridad.

Ante la realidad imperante y la aparición de las **Asociaciones Cooperadoras**, este **Reglamento** institucionalizó la forma y funcionamiento de las mismas. Para las que tenían existencia hasta esa fecha, el mismo reglamentó su accionar y le impuso deberes y derechos dentro del ámbito escolar. Para los establecimientos que no contaban con ninguna Asociación, el Reglamento fue el disparador para que sus directivos tomaran la iniciativa de impulsar su constitución.

- ✓ Este proceso de **constitución de Asociaciones Cooperadoras** alcanzaría su máxima expresión **durante el gobierno de Juan Domingo Perón (1945-1955)** y a partir de entonces, según Claudio **Fardelli Corropele** *“tomaría finalmente la forma y las funciones que aún conserva”*.
- ✓ **En 1946**, en la órbita del **Consejo Nacional de Educación** fue creada la **Dirección de Cooperación Escolar**, con el promover y coordinar con las asociaciones cooperadoras las políticas asistenciales oficiales.

Para **Sergio Borsalino**, *“De esta manera, el peronismo adscribía a la vertiente social que concebía a las Asociaciones Cooperadoras como un medio de brindar ayuda a los niños necesitados”*.

- ✓ En noviembre de **1953**, el entonces Presidente de la Nación Juan D. Perón habló en el **Primer Congreso de Cooperadoras Escolares** organizado por el **Ministerio de Instrucción Pública**, manifestando la valoración del Gobierno hacia la potencialidad estas entidades. El Presidente fue declarado el “**primer Cooperador**” y la fecha de su nacimiento, el 8 de octubre, fue designada como “**Día de la Cooperación Escolar**”.

La **Fundación Eva Perón** también interactuó con las Asociaciones Cooperadoras, aunque estas debieron subordinarse y ceder campos de acción a dicha presencia en los ámbitos escolares.

La etapa de la colaboración institucional

- ✓ Si bien las Asociaciones Cooperadoras, luego del **Golpe de Estado de 1955** continuaron con sus tareas de asistencia social, las mismas ya no recibieron la colaboración institucional del Estado como en el gobierno peronista. No obstante ello, sus tareas benefactoras habían mermado considerablemente desde 1930 a esa fecha, debido a la redistribución del ingreso en el plano económico social y a la disminución notable de la pobreza.
- ✓ En la **década del 60**, comienzan a notarse los primeros resultados del desfinanciamiento del sistema educativo y de la crisis estructural del Estado. Los edificios escolares padecen problemas de mantenimiento, los cuales irán incrementándose con el correr de los años.

Es allí, donde **las Cooperadoras comienzan a asumir un nuevo rol**. La presencia de la **Asociación** y sus integrantes comenzaba a tornarse irremplazable. Reemplazar vidrios rotos, arreglar pupitres, pintar paredes, limpiar, eran algunas de las nuevas tareas asumidas que se llevaban a cabo con la convocatoria a los padres de los alumnos.

- ✓ En **1961**, el **Ministerio de Educación es autorizado por el Poder Ejecutivo a convenir con las Asociaciones Cooperadoras la realización de obras de infraestructura**, las cuales se llevarían a cabo con subsidios que el Estado transferiría a estas entidades.

El nuevo rol, giraba en torno a la colaboración directa con el establecimiento educativo, y a suplir las deficiencias de los edificios que el Estado no estaba en condiciones de reparar.

La **transferencia de subsidios** adquirió cierto consenso social y fue bien recepcionada por las Cooperadoras. La asignación de responsabilidades a la burocracia estatal y su falta de respuesta inmediata ante las necesidades edilicias, abrió las puertas a este nuevo sistema. El mismo presuponía la asignación de partidas presupuestarias a tales efectos, las que también se verían incrementadas por los fondos propios que para tal motivo también pudiera aportar la Asociación Cooperadora.

Según **Tenti Fanfani (1995)**, los sectores medios, tradicionalmente beneficiarios de la **escuela pública**, debieron de esta forma 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.

- Con el correr de los años, el rol de colaboración fue afianzándose de forma tal, que ni el propio **Proceso Militar** que gobernó la Argentina **entre 1976 y 1983** observó en las **Asociaciones Cooperadoras** un **enemigo político** al cual debían desarticular.
- En el **año 1980**, se produce la **primera gran descentralización educativa** en la Argentina, y los niveles de educación inicial y primario son transferidos de la órbita **del Ministerio de Educación de la Nación a las Provincias y a la Ciudad de Buenos Aires**.

Fue el **Intendente de la Ciudad de Buenos Aires Brigadier Osvaldo Cacciatore**, quien en el **año 1980** dicta la **Ordenanza N° 35.514** sobre **Asociaciones Cooperadoras** en la jurisdicción. Lo novedoso de esta norma, que se halla vigente en la actualidad, es que en ella se regula el funcionamiento de todas las **Asociaciones Cooperadoras**, tanto para escuelas, hospitales, polideportivos, bibliotecas y hasta se menciona la posibilidad de constituir las en torno a parques y plazas. Las provincias, adoptaron criterios diferentes, y regularon la actividad de las cooperadoras con normas específicas y distintivas en cada área de la administración.

- Con la **recuperación de la democracia en 1983** y la explosiva participación popular que generó el orden institucional, las **Asociaciones Cooperadoras** recuperaron iniciativas que excedían la colaboración en las labores domésticas de los establecimientos educativos. Volvieron a organizarse en federaciones locales y nacionales. Tuvieron una importante labor durante las Asambleas preparativas del **Congreso Pedagógico en el año 1987** y en el **propio Congreso entre 1988 y 1989**. Se convirtieron en fieles defensores de la educación pública y lograron hacerse escuchar reclamando mayor presupuesto para la Educación Pública.
- **A partir del año 1987**, la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en un proceso tendiente a descentralizar la administración de recursos y eficientizar el gasto, transfirió la ejecución del presupuesto educativo que destinaba a mantenimiento, material didáctico y equipamiento a las Asociaciones Cooperadoras. Un camino similar siguió la Provincia de Buenos Aires y otras jurisdicciones.

A partir de aquel momento, fueron las **Asociaciones Cooperadoras** (escolares) las que empezaron a realizar tareas que antes eran de competencia exclusiva de la **Administración Pública**, disponiendo para ello de **fondos estatales transferidos en forma de subsidios**.

- La **sucesivas crisis económicas en Argentina**, trajeron como consecuencia la **disminución de los recursos propios que las Asociaciones Cooperadoras** captaban en concepto de cuotas sociales. Paralelamente, la administración de subsidios generó la obligación de rendir cuenta documentada de los mismos, derivando ello en la pérdida de iniciativas de las Cooperadoras para la captación de fondos. En consecuencia, en más de la mitad de las Cooperadoras que administran subsidios, los fondos estatales que reciben son casi su único ingreso.
- La **crisis de representatividad de la dirigencia argentina**, también alcanzó en cierta forma a las **Asociaciones Cooperadoras**, que durante la **década del 80** parecían haber recuperado terreno y legitimación social en áreas que la propia normativa les había vedado. **Durante los años 1992 y 1993**, lograron articular con otros sectores sociales una fuerte resistencia al proyecto oficial de **Ley Federal de Educación, durante el Gobierno de Carlos Menem** que finalmente recibió sanción legislativa. Aquel resurgimiento, que llegó a movilizar a cientos de miles de personas en todo el país fue opacándose, hasta el punto que solo en pocas provincias existen **Federaciones de Cooperadores**.

Múltiples son los factores que han hecho que **las Cooperadoras escolares**, salvo excepciones, se encuentren recluidas **en la actualidad** puertas adentro de la escuela. La legitimación social y la capacidad de movilización obtenida a partir de 1983 se ha opacado considerablemente a partir de 1995.

Resignadas o auto recluidas a las funciones de colaboración que la normativa les asigna, sin embargo, cumplen un importante rol en el sustento de la escuela publica y asisten en materia social a los excluidos que generó el sistema económico en los últimos años.

Representatividad de las Asociaciones Cooperadoras.

Algunos problemas ligados a la participación en la actualidad.

Si bien en la **vida interna de las Asociaciones Cooperadoras** se contempla un sistema de naturaleza democrática, en tanto su órgano de gobierno es la **Asamblea General** de asociados, han surgido diferentes **obstáculos y problemas que en la práctica, desalientan la participación en las mismas.**

Podemos citar **causas externas e internas a las Cooperadoras**, las cuales se analizaran a continuación.

Causales externas

- ✓ Podemos señalar en **primer término**, la **crisis de representatividad** de la dirigencia política y social de la Argentina, que se extiende a todos los estratos de la sociedad. Las Cooperadoras no han sido ajenas a ello, y la indiferencia colectiva también ha hecho pie en este sector. De Asambleas masivas en los años 1984 o 1985, a la fecha solo participan de los asuntos internos unos pocos asociados.

- ✓ Otro de los problemas se circunscribe a los **efectos de la crisis económica**. Muchos de los padres, en el caso de las cooperadoras escolares, que antes disponían de tiempo libre, e incluso aquellas amas de casa que no trabajaban, dedicaban parte de su tiempo en estas entidades. Sin embargo, las condiciones de trabajo más exigentes que obligan a muchas personas a realizar horas extras o recurrir a dos empleos para mantener sus ingresos, tiene responsabilidad directa en la cuestión.
- ✓ **El desfinanciamiento del sector público, y el deterioro de los servicios que presta el Estado**, ha también originado que los cooperadores tengan que asumir cada vez más y mayores desafíos. En muchos casos, no solo tienen que llevar adelante la administración interna de la **Asociación Cooperadora**, sino dedicarse a tareas de mantenimiento que les insume más tiempo del que en realidad pueden dedicar. Luego de un tiempo determinado, muchos se alejan de sus responsabilidades ante la incesante demanda de tareas que les requieren los Directivos de los organismos estatales. Los cooperadores, no solo deben llevar adelante la administración de la Asociación, tarea no menor, sino que ellos mismos encaran tareas de limpieza, mantenimiento y organización de eventos para recaudar fondos cuando el tiempo se los permite.

Causales Internas

- ✓ Por un lado, **los asociados** que participan asiduamente de la vida de la Asociación, **se reducen a un pequeño núcleo que en promedio ronda las 10 personas**. Suelen por diversas cuestiones, perpetuarse en la conducción de la entidad, sin dejar lugar a los nuevos que ocasionalmente se acercan. **Los cargos de presidente, tesorero y secretario son ejercidos en forma reiterada por las mismas personas**, o entre los ellos rotan de función ante normas estatutarias que les impiden ocupar esos cargos de manera perpetua.

En los últimos años, se ha venido registrando **una disminución considerable en la cantidad de asociados a las Cooperadoras escolares**, motivado seguramente en los efectos de las recurrentes crisis económicas y sociales de la Argentina.

Ello, ha generado la situación que en algunas Cooperadoras **no existan asociados que estén con el pago de las cuotas al día**, y por ende que nadie esté en condiciones estatutarias de elegir y ser electo para integrar los órganos de gobierno de la entidad.

- ✓ Por otro lado, el hecho de que una gran cantidad de Cooperadoras tienen como **principal ingreso los subsidios que provienen de fondos aportados por el Estado**, generó un debate público. La cuestión giraba en torno al origen de los subsidios aportados con la recaudación impositiva y al derecho de participar de cualquier ciudadano en la administración y/o control de ese dinero, con independencia si estaban o no al día con la cuota social.

Criterios flexibles de **los organismos de control de las Cooperadoras escolares** han dado una solución al menos momentánea a esta situación, al permitir que asociados morosos puedan participar y ser electos en las Asambleas, con el doble propósito de impedir que muchas entidades quedaran acéfalas y en puertas de su disolución, o que su administración se reduzca siempre a la voluntad de unos pocos.

- ✓ Otra de las cuestiones a considerar es **la injerencia de los Directores de los organismos públicos en los asuntos internos de las cooperadoras**. Si bien esta posibilidad está expresamente vedada en la normativa, lo cierto es que en muchas ocasiones, esos funcionarios promueven directamente a determinadas personas para ocupar cargos o toman partido ante conflictos internos de los mismos cooperadores en beneficio o perjuicio de unos u otros.

En otros casos, los directores de los organismos públicos carecen de liderazgo o aptitudes para fomentar la participación de la comunidad, o concretamente prefieren pocos cooperadores con funciones netamente administrativas y sumisas a su conducción.

- ✓ **Finalmente**, debemos agregar **los conflictos recurrentes entre cooperadores y directivos por espacios de poder o por el control de los fondos de la cooperadora**. Un conflicto entre ambas partes puede dejar al organismo al borde del colapso si la Cooperadora no provee los fondos que administra, o por el contrario, puede dejar a los cooperadores marginados de la vida institucional del organismo, de la cual necesariamente deben participar.

Resta mencionar a modo de ejemplo, que en muchas circunstancias, las ambiciones de poder entre los propios integrantes de la conducción cooperadora desmoraliza al conjunto, y no siempre los demás asociados desean o saben como utilizar los mecanismos de democracia interna para proceder a la depuración natural de esos elementos.

Con una trayectoria importante, puede decirse que **la historia de las cooperadoras ha sido la vida misma de nuestro país**. Han surgido ante necesidades concretas de la sociedad, y como respuesta solidaria ante la ausencia de políticas del Estado para resolver los problemas de la niñez y la escolarización.

Con el tiempo, y ante su masiva proliferación, ha sido el Estado el que reconociendo esa realidad que lo superaba, les reconoció un lugar institucional, pero con límites precisos a través de la reglamentación de su funcionamiento.

El **modelo de participación y organización solidaria** generado, imperfecto pero exitoso a la vez, se fue extendiendo de las escuelas a los hospitales, museos, polideportivos, universidades, e incluso el mismo Estado intentó promoverlas a plazas y parques a través de la legislación, aunque estas variantes no hayan tenido recepción favorable, hasta ahora, en la sociedad.

No cabe dudas, que las **Asociaciones Cooperadoras** han asumido ante las circunstancias coyunturales, diferentes responsabilidades que les delegó el propio Estado, y que quizás nunca quisieron asumir. De atender a la niñez y fomentar la escolarización, sumaron como función ocuparse del mantenimiento edilicio y de la provisión de bienes y recursos. Las cooperadoras escolares, el tipo más numeroso y difundido, han intentado por épocas, inconforme con las funciones de colaboración que la ley les reconocía, de erigirse como representantes de los intereses colectivos de la comunidad escolar.

Pero sin dudas, **las Cooperadoras son una institución fuertemente afianzada en la cultura de nuestro país, que padece las mismas crisis y se debate entre los mismos dilemas y contradicciones que toda una sociedad a la que pertenece.**