

# Leyes, políticas públicas y percepciones estudiantiles sobre la participación: miradas sobre los Centros de Estudiantes en la escuela secundaria

**Pedro Núñez**

Recibido Agosto 2017

Aceptado Octubre 2017

---

## Resumen

Este trabajo indaga en las interrelaciones entre las políticas públicas y las acciones juveniles en las escuelas secundarias de tres jurisdicciones de la Argentina. La intención es explorar en las imbricaciones entre las leyes sancionadas y las políticas implementadas en relación a la organización estudiantil y las experiencias juveniles, para desentrañar los modos de inscripción escolar de la política. En primer lugar, nos enfocamos en el análisis de las políticas específicas orientadas al nivel secundario, para luego describir la Ley Nacional de Centros de Estudiantes sancionada en el año 2013. Nos interesa allí presentar un análisis de los fundamentos de la ley, con la intención de reflexionar sobre la representación de la “juventud” y el tipo de participación que se busca impulsar. Finalmente, presentamos avances de una investigación en curso con la intención de indagar en la percepción de los estudiantes acerca de las funciones de los Centros de Estudiantes. El trabajo muestra que las leyes y las políticas que impulsan la participación política funcionan como un piso de derechos, pero existe una distancia entre las formas de organización y las acciones propuestas en relación a las dinámicas que adquiere politización juvenil. Los resultados son parte de una investigación sobre escuela media, desigualdad y convivencia realizada por Flacso y la UNIPE.

**Palabras clave:** centros de estudiantes – participación política – escuela secundaria – políticas públicas – juventudes

Laws, public policies and student perceptions about participation: looks on the Student Centers in the secondary school

### **Abstract**

This article analyzes the interrelations between public policies and youth actions in secondary schools in three provinces in Argentina. It explores the imbrications between laws and policies implemented in relation to student organization and youth experiences, to unravel the ways of politicization at school. Firstly, we focus on the analysis of specific policies oriented to the secondary level, then we describe the National Law of Student Centers established in 2013. We are interested in presenting an analysis of the fundamentals of the law, with the intention to reflect on the representation of «youth» and the type of participation that seeks to promote. Finally, we present advances of an ongoing research with the intention of investigating in the perception of the students about the functions of the Student Centers. The work shows that the laws and policies that promote political participation function as a floor of rights, but there is a gap between the forms of organization and the actions proposed in relation to the dynamics that acquires youth politicization. The results are part of a research on secondary school, inequality and coexistence conducted by Flacso and UNIPE.

**Key words:** student centers – political participation – secondary school – public policies – youth

### **Leyes y programas: la participación política en la escuela secundaria**

Las experiencias juveniles en la escuela secundaria tienen lugar en un escenario muy diferente al que transitaban las generaciones precedentes, no sólo por el aumento de la cobertura del nivel secundario.<sup>1</sup> En la última década, y de forma paralela, organismos nacionales y provinciales promovieron un conjunto de leyes y políticas públicas que enuncian los derechos de los jóvenes (nos referimos a

---

<sup>1</sup> Si observamos las tasas netas de escolarización secundaria encontramos cambios significativos, ya que en las últimas décadas aumentó de manera considerable al pasar del 42,2% en 1980 a 59,3% en 1991, hasta alcanzar el 71,5% en 2001 y el 85, % en 2011 (DINIECE, 2013).

la denominada ley de “voto joven”, al Programa Nacional de Educación Sexual Integral, el impulso a la participación política estudiantil y a la construcción de la convivencia escolar, entre otras). En ese entramado legislativo institucional se pueden leer las respuestas o iniciativas del Estado en función de determinadas demandas sociales y/o decisiones sobre el direccionamiento de las políticas. La creación en el año 2004 del Observatorio Nacional de Violencia Escolar, el Programa de Mediación y Convivencia Escolar, la implementación en algunas jurisdicciones de iniciativas tales como “Jóvenes y Memoria” –en la provincia de Buenos Aires–, y/o la elaboración de nuevas materias como “Construcción de Ciudadanía”, sumado al incentivo en los últimos años a la creación y/o consolidación de los Centros de Estudiantes, nos permiten hablar de un repertorio de políticas, a veces no tan coordinado, que busca, de diversas maneras, una incidencia intencional sobre lo que sucede en el espacio escolar en torno a la ciudadanía (Núñez & Fuentes, 2015).

El nuevo contexto político que se inicia después de las elecciones presidenciales del año 2015 –con cambios en el elenco gobernante a nivel nacional y en la Provincia de Buenos Aires– invita a realizar un recorrido que se detenga en una indagación pormenorizada de las normativas y políticas impulsadas previamente. A partir del análisis de los fundamentos y principales ejes de las leyes, y de la presentación de situaciones ocurridas en las escuelas secundarias que formaban parte de nuestra investigación, exploramos qué aspectos lograron mayor incidencia en las instituciones educativas así como presentamos diversas tensiones que emergen en este escenario. Si bien se trata de procesos aún muy recientes, creemos que los cambios en las instituciones educativas no se producen de manera acompañada con las modificaciones en los gobiernos, aún cuando la elección de nuevas autoridades pueda habilitar la aparición de discursos y prácticas que hasta entonces tenían una presencia más soterrada.

En este trabajo abordamos el estudio de estas cuestiones desplegando los argumentos en tres apartados. Luego de presentar la investigación, describimos el marco normativo que regula las formas de participación juvenil en la escuela secundaria. A continuación, presentamos las principales características de las políticas implementadas, para detenernos en el análisis de los fundamentos y los principales puntos de la Ley de Centros de Estudiantes. En esa sección nos preguntamos por los actores participantes, el derrotero de las normativas

y las finalidades buscadas. Finalmente, presentamos el análisis de los datos y situaciones ocurridas durante el trabajo de campo, centrándonos en la indagación de los sentidos que los jóvenes otorgan a los Centros de Estudiantes<sup>2</sup> y a la sanción de un estudiante por llevar un panfleto *político* a la escuela. La reconstrucción de estas escenas permite trazar un recorrido que explora en las actitudes de los actores escolares ante los cambios promovidos por las políticas públicas.

### **Sobre la metodología de investigación**

Para abordar estas discusiones presentamos avances de dos proyectos de investigación que, con diferentes énfasis, indagan en los procesos políticos existentes en la escuela media, revisando los vínculos intergeneracionales, la convivencia y la formación ciudadana. Se trata de los proyectos PICT/UNIFE “Escuela media y cultura contemporánea: vínculos generacionales, convivencia y formación ciudadana” que se realizó entre los años 2013 y 2015 en tres jurisdicciones del país: Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires y Rosario, conformando una muestra de nueve escuelas (tres en la primera, cuatro en Provincia de Buenos Aires y dos en Rosario)<sup>3</sup> mientras que la nueva investigación es parte del Proyecto PICT 2014-2018 “Escuela secundaria, políticas públicas e impacto en la desigualdad: convivencia y formación intergeneracionales” con sede en la UNIFE y Flacso Argentina donde profundizamos la línea de investigación y consideramos también nueve escuelas de tres centros urbanos: Ciudad de Buenos

---

2 Los Centros de Estudiantes son espacios de organización estudiantil en representación de sus derechos. Sus autoridades surgen de elecciones de las que participan los jóvenes de toda la institución aunque su fisonomía varía de acuerdo a las escuelas. En algunos casos se presentan varias listas en representación de partidos políticos, en otros con nombres ficticios o números, en varias ocasiones hay una única lista y también pueden existir delegados por curso o dinámicas asamblearias. Si bien están reconocidos por ley no todas las escuelas cuentan con esta instancia (lamentablemente no hay datos actualizados, pero suelen tener presencia en las instituciones más emblemáticas).

3 En la Provincia de Buenos Aires el trabajo de campo se realizó en un ex colegio nacional considerado prestigioso, situado en la zona norte del Gran Buenos Aires, un ex colegio nacional en el interior de la Provincia, una escuela técnica en un distrito de impronta industrial y una escuela nueva creada a mediados de los años noventa durante el proceso de masificación de la matrícula en la zona oeste del Gran Buenos Aires, en un municipio altamente poblado. En la Ciudad de Buenos Aires se escogieron una escuela dependiente de la Universidad, un ex colegio nacional ubicado en una zona de la ciudad de alto poder adquisitivo, pero donde la mayoría de la matrícula proviene de una villa miseria cercana y una EMEM –instituciones creadas a comienzos de los noventa en zonas de la ciudad con menor cobertura de la matrícula y con modificaciones en sus propuestas respecto de las escuelas tradicionales. Por su parte en Rosario también se eligió una escuela dependiente de la universidad y una institución de gestión privada que atiende a jóvenes de sectores populares y se ubica en un barrio en la entrada de la ciudad.

Aires, tres localidades de la Provincia de Buenos Aires y Comodoro Rivadavia (Chubut). La investigación siguió una estrategia de triangulación de datos que incluyó diferentes momentos y la utilización de distintas técnicas. En ambos casos se seleccionaron instituciones de diferentes características para considerar distintos modelos institucionales, siguiendo un criterio similar al propuesto por McLeod y Yates (2006).

Nuestro punto de partida es la hipótesis que las experiencias educativas juveniles varían considerablemente de acuerdo al tipo de instituciones. De esta forma, la selección de las escuelas permitió reconstruir las percepciones sobre la aplicación de las normas y los sentidos otorgados a instancias como el Centro de Estudiantes, principalmente, desde las percepciones juveniles, aunque también se incluyeron las representaciones de docentes, directivos e integrantes de equipos interdisciplinarios. En tanto la experiencia educativa es consecuencia de los procesos de subjetivación y de su relación con un marco institucional más amplio, contemplamos tanto las opiniones de estudiantes como las características de las propuestas escolares y las miradas docentes. Al seleccionar distintas experiencias de politización pudimos compararlas según el tipo de institución, con la intención de generar reflexiones más amplias. Asimismo el trabajo de campo implicó una revisión, recolección y sistematización de fuentes secundarias que incluyó los documentos producidos por las agencias estatales, normativas y fundamentos de las leyes y las políticas públicas así como de las audiencias públicas que tuvieron lugar en el momento del debate de estas normas. Se recopilaron proyectos escolares, acuerdos institucionales de convivencia, materiales de los centros de estudiantes u otras agrupaciones juveniles.

Una primera etapa consistió en la aplicación de una encuesta, que replicaba un modelo utilizado por el equipo de investigación en anteriores trabajos, a doscientos setenta estudiantes del antepenúltimo año del nivel secundario con la intención de contar con un mapeo general de las expectativas y sentidos atribuidos por los estudiantes a su experiencia escolar. El cuestionario se organizó en cuatro bloques temáticos: datos sociodemográficos del encuestado y su familia; impresiones acerca de su escuela; vínculos y convivencia escolar y participación política. En relación al cuarto bloque, que es el que retomamos en este artículo, las preguntas estaban orientadas a indagar en sus percepciones sobre las instancias formales de participación como los Centros de Estudiantes, situaciones hipotéticas

que planteaban formas de reclamo ante diferentes aspectos de la vida escolar (cuestiones de infraestructura y discriminación), tipo de acciones políticas de las que participaron (marchas, sentadas, tomas, reclamos particulares, entre otros) y los sentidos sobre los derechos y la política.

Este abordaje se complementó, en una segunda etapa, con un análisis cualitativo, dentro del marco general de los aportes de la teoría fundamentada de Glaser y Strauss (1967) que asume que la construcción de los conceptos y los desarrollos teóricos se basan y se desprenden de los datos empíricos que la sustentan. La intención era recuperar la perspectiva que los actores atribuyen a sus propias acciones (Vasilachis de Gialdino, 1992) y, a la vez, inscribir sus narrativas en un marco más amplio. Las entrevistas permitieron profundizar en algunos aspectos de la información obtenida con la encuesta, como las funciones del Centro de Estudiantes, la participación en algún tipo de reclamo y las trayectorias y tiempo dedicado a la militancia por parte de quienes participan activamente de agrupaciones estudiantiles o partidarias. En este artículo presentamos los datos construidos a partir del análisis de la normativa, de los debates parlamentarios y los datos de la encuesta así como de las entrevistas realizadas con jóvenes.

### **Un nuevo mapa legal: claroscuros en la implementación**

La Ley Nro. 26.877/2013 de Centros de Estudiantes es el último eslabón de un conjunto de leyes sancionadas en Argentina en el último decenio (2006-2016) que nos permite referir a la construcción de un nuevo marco legal. En los inicios de la experiencia de los gobiernos kirchneristas<sup>4</sup> encontramos diferentes iniciativas legislativas que buscaron dotar de mayor homogeneidad a un sistema educativo que había atravesado, en los años noventa, una reforma virulenta tanto por la aplicación de la Ley Federal de Educación N° 24.195/93 como por la implementación de la Ley de Transferencia (N° 24.048/91). Esta última legislación habilitó el traspaso de aquellas instituciones que estaban aún bajo jurisdicción nacional –el nivel primario había sido ya transferido por la dictadura militar en 1977. El resultado de la combinación de ambas normativas fue un proceso de descentralización estatal, transferencia a las provincias de las escuelas de sector

---

4 Nos referimos a los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos períodos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

medio, cambio en la estructura de los niveles, renovación de los contenidos curriculares, aumento en la inversión educativa y la implementación de políticas focalizadas en los sectores de mayor vulnerabilidad social y económica, desde una perspectiva asistencialista (Tedesco & Tenti Fanfani, 2001). Desde el inicio del gobierno de Néstor Kirchner las medidas del Ministerio de Educación a nivel nacional se enfocan en intentar generar instancias de política pública revitalizando el rol del Consejo Federal de Educación, a fin de recuperar cierta homogeneidad a nivel nacional. Entre varios aspectos, encontramos como antecedente cercano a las temáticas que aquí analizaremos, el intento de un tipo de acción del Estado nacional orientado a desarrollar políticas de alcance nacional, como desde el año 2004 el Programa de Convivencia Escolar y a partir del año 2005 el Programa Nacional de Educación Sexual. Por lo general, cada uno de ellos establecía convenios con las jurisdicciones, en los cuales se pautaban las atribuciones de cada nivel, las fuentes de financiamiento mientras que los contenidos eran los estipulados por el programa en un caso o la ley en lo referido a Educación Sexual Integral.

En el año 2006 la Ley Nacional de Educación (N° 26206/2006) no sólo establece la obligatoriedad del nivel secundario sino que en su articulado, así como en las resoluciones del Consejo Federal de Educación y del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente refiere al fomento de la participación de las y los estudiantes y a la consolidación de una cultura democrática en las escuelas (Fridman & Núñez, 2015). Los lineamientos plasmados en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente, aprobado por el Consejo Federal de Educación, reconocen la centralidad de fortalecer “espacios de participación de adolescentes y jóvenes, a partir de iniciativas que promuevan la construcción de ciudadanía y la convivencia en el nivel secundario (Centros de Estudiantes, Voluntariado escolar, Parlamentos Juveniles y Consejos de Convivencia)”<sup>5</sup>.

Entre estas normativas, y la sanción años más tarde de las leyes que fomentan la participación juvenil, pareciera existir una suerte de hiato, donde el Estado nacional impulsa una serie de programas que, de manera más explícita o implícita, implican esfuerzos por promover la organización estudiantil. Debemos destacar,

---

<sup>5</sup> A este mapa legal debemos incorporar la sanción en el año 2013 de la Ley N°. 26.892 para la Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la conflictividad social en las institucionales educativas, que busca potenciar las iniciativas jurisdiccionales sobre el tema.

en primer lugar que, entre los años 2006 y el 2012 cuando se sancionó la Ley N° 26.744 de Ciudadanía Argentina que establece el voto desde los dieciséis años de carácter optativo y el 2013 cuando se sanciona la Ley de Centros de Estudiantes Nro. 26.877<sup>6</sup> que dispone que las escuelas deben reconocer a los Centros de Estudiantes como órganos democráticos de representación estudiantil, la mayor parte de las iniciativas son canalizadas a través de programas del Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social. Desde ya que los actores intervinientes, las temáticas impulsadas y actividades desarrolladas por cada uno de ellos varía en estos años, a la par de diferentes coyunturas políticas del país que no analizaremos aquí. Sólo basta señalar, a modo de ejemplo para ilustrar el argumento, que el Programa Parlamento Juvenil del Mercosur<sup>7</sup> adquirió diferentes fisonomías a lo largo de estos años, mutó en las fuentes de financiamiento (al inicio con financiamiento externo, en el último año sostenido por el presupuesto nacional), cambió de área (de línea de acción de la Dirección Nacional de Cooperación Internacional y el Sector Educativo del MERCOSUR, insertó en el plan estratégico como uno de los objetivos de Educación Básica a su institución en la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas para ser implementado a nivel nacional) y supuso diferencias entre los significados que los participantes otorgaban a la noción de “participación” (Zallico, 2015).

En segundo lugar, nos interesa conocer qué agencias estatales estuvieron involucradas en el diseño e implementación del conjunto de iniciativas que buscaron promover la participación política. Encontramos tanto cuestiones que refieren a diferencias en la escala –nacional, provincial o municipal– como al interior de un mismo nivel. El mapeo de las agencias estatales nos permite incorporar una lectura de la institucionalidad social, en tanto entramado que, afectado por el entorno político, condiciona la agenda de la cuestión social y

6 En este caso se puede apreciar la construcción socio-estatal de la categoría “juventud” en el marco de su construcción como valor o causa pública (Vázquez, 2013).

7 El Programa Parlamento Juvenil del MERCOSUR es una iniciativa que surge en el marco del Sector Educativo del MERCOSUR y comienza a implementarse en el año 2009, aunque logró institucionalizarse a nivel nacional mediante resolución ministerial 514/12. El programa se implementa en escuelas de nivel medio de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay y busca estimular la participación de los alumnos de las escuelas medias públicas con especial atención sobre aquellas que trabajan con población vulnerable. Los estudiantes y docentes contaban con un cuadernillo de trabajo elaborado gracias al financiamiento de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través del Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (FEMCIDI/OEA). [http://parlamentojuvenil.educ.ar/?page\\_id=38](http://parlamentojuvenil.educ.ar/?page_id=38) [https://www.unicef.org/argentina/spanish/estudiantes\\_arg.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/estudiantes_arg.pdf)



las respuestas estatales (Repetto, 2013). También ofrecer la oportunidad de dar cuenta de la finalidad que persiguen (Comas, 2007). Finalmente, resulta necesario complementar el análisis dando cuenta de los entornos institucionales de cada sector específico de las políticas públicas, que se expresan en distintos entramados de actores e involucrados sectoriales así como en culturas organizacionales y saberes disciplinarios propios, modalidades y estilos de gestión específicos, distintas trayectorias y relaciones entre niveles de gobierno (Repetto, 2013). Si recuperamos una mirada sobre los tipos de institucionalidad social a la cual hace mención el mismo autor, podemos incorporar en el estudio los fundamentos, actores participantes, recursos, incentivos que podrían contribuir a comprender de manera más acabada la forma que adquirió el diseño de las políticas públicas para jóvenes.

La sanción de la ley de Centro de Estudiantes provocó un rediseño institucional, de cierta debilidad institucional que, ante el cambio de gobierno ocurrido en el año 2015, pierde relevancia en el nuevo organigrama ministerial. De este modo, hallamos uno de los primeros inconvenientes en el diseño e implementación de la normativa: la existencia de poco contacto con iniciativas similares desarrolladas por otras áreas y una debilidad del área responsable de llevar adelante la iniciativa, que se traducía en el nivel desconocimiento de la cantidad de Centros de Estudiantes realmente existentes en el país y la evaluación de los mismos a partir de la sanción de la ley.<sup>8</sup> Efectivamente, en el nivel nacional implicó la creación de un nuevo programa, y la puesta en marcha de dispositivos similares en varias provincias –como por ejemplo en el caso de la Provincia de Buenos Aires el programa “Mi centro de estudiantes” o “Estudiantes al Centro” en Santa Fe. A nivel nacional, desde el año 2014 se comenzó a implementar el Programa Nacional de Organización Estudiantil y Centros de Estudiantes en el ámbito de la Dirección Nacional de Políticas Socio-Educativas del Ministerio de Educación de Nación. Por su parte, observamos un intento de reorientación de las políticas sectoriales de juventud cuando, a partir de un nuevo cambio institucional, la DINAJU (Dirección Nacional de Juventud) cobró rango de Subsecretaría, pasando a denominarse Subsecretaría Nacional de Juventud, con

---

<sup>8</sup> Como parte de la investigación mantuvimos entrevistas con informantes clave y responsables de la implementación del Programa que se desprendía de la ley. En ambos casos plantearon la ausencia de una sistematización de las experiencias de organización política estudiantil, aunque algunas jurisdicciones como la Provincia de Buenos Aires manifestaba contar con un relevamiento actualizado que mostraba un notable incremento de estas instancias.

dos Direcciones Nacionales bajo su órbita (la Dirección Nacional de Juventud y la Dirección Nacional de Coordinación Territorial) y otras dos direcciones “de línea” en la jerga administrativa, que tienen la pretensión de articular políticas con otras agencias del Estado Nacional y con los organismos de juventud de cada jurisdicción (Dirección de Política Intergubernamentales y Dirección de Consejo Federal de Juventud), siempre en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. La Subsecretaría de Juventud tiene entre sus objetivos la promoción de la “participación comunitaria y el compromiso público” por lo que el tipo de articulación intra-agencial entre agencias estatales que cuentan con desiguales capacidades y legitimidades técnico-políticas (Repetto, 2013) fue, desde el inicio, una incógnita. Cabe señalar que ante el cambio de gobierno nacional en el año 2015 la incógnita se incrementa, en tanto no existen, al menos hasta el momento de escritura de este trabajo, instancias previstas para dar continuidad a las iniciativas vinculadas a la participación estudiantil.

La cuestión que queremos enfatizar, para reconstruir la trayectoria de las normativas y programas sobre participación, es que al momento de sanción de la ley ya existían iniciativas que podríamos caracterizar como de “fomento de la participación estudiantil”. Nos referimos tanto al Programa Parlamento Juvenil del Mercosur que desarrollaba la Dirección Nacional de Políticas socioeducativas, que ya mencionamos, como al denominado Programa de Inclusión Democrática, ambos en el Ministerio de Educación nacional.<sup>9</sup> Asimismo, una de las políticas más importantes relativas a la participación política –aunque posiblemente de menor impacto del esperado– fue el dispositivo Organizarnos para Transformar, implementado por la DINAJU entre 2011 y 2013.<sup>10</sup> Investigaciones recientes observaron que la implementación de esta línea de acción, así como de otras vinculadas a esta, muestran una marcada dificultad de salir de una lógica sectorial (de “juventud”) así como se observan obstáculos en la coordinación de

---

9 El Programa Parlamento Juvenil del Mercosur, que se organiza en todos los países que integran el bloque regional, tiene como objetivo “implementar el debate como forma de construcción del conocimiento y la participación como herramienta de transformación” en estudiantes del nivel secundario <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/parlamento-juvenil-del-mercosur-2/> En la Argentina el programa se encuentra bajo la órbita de la Dirección Nacional de Políticas Socio-Educativas. Por su parte, el Programa de Inclusión Democrática de la Subsecretaría de Educación concentra iniciativas como el Programa de Mediación Escolar, de difusión de derechos de niños, niñas y adolescentes y el Observatorio de la Violencias escolar.

10 OPT forma parte una de las tres líneas de acción impulsadas desde la DINAJU –la de “Formación Ciudadana”– y se orienta a promover “la participación y organización de estudiantes secundarios y su rol protagónico en la comunidad educativa”. A partir de los cambios en la ex Dirección Nacional no está definida la continuación de estas políticas.

funciones, roles e intereses entre los diferentes niveles de gobierno (Vázquez & Núñez, 2013).

Ahora bien, la trama normativa se traduce de manera distinta en las diferentes provincias del país, dado su carácter federal. En un análisis de estas normativas que implicaron un reconocimiento de derechos para los estudiantes, Otero (2016) encuentra una notoria diversidad de situaciones, y señala diferencias entre las provincias que sancionaron normas de manera posterior a la nacional de aquellas que las reglamentaron varios años atrás. Complementando su estudio también podríamos realizar el ejercicio de organizarlas entre aquellas provincias *pioneras*, jurisdicciones que actúan *acompañadas* a los ritmos nacionales y las que lo hicieron de manera *posterior* –o no lo hicieron.<sup>11</sup> Tal como sostiene Más Rocha (2016) la aplicación en cada jurisdicción a través de diferentes reglamentaciones habilita la pregunta sobre el sentido que tienen la proliferación de legislaciones. La “renovada” participación política de los jóvenes se destaca entre esos derechos que se suponen ampliados (Más Rocha, 2016), a pesar de que los debates sobre el tema no tuvieron como protagonistas a los supuestos interesados en esta ley sino que fueron “objeto de opinión por parte del mundo adulto” (Vommaro, 2015: 49).

Aquí cabe establecer un paralelismo entre las normativas y las políticas de impulso a la participación estudiantil y las referidas a la convivencia escolar. La experiencia recabada por diferentes investigaciones que en los últimos años indagaron en los procesos de convivencia escolar hallaron dificultades de articulación entre diferentes agencias estatales y niveles (nacional, provincias, municipios), un problema de

---

11 Entre las pioneras, al igual que ocurre para el caso de las propuestas de convivencia escolar hallamos a Neuquén (Ley N° 1.723/1987), Salta (Ley N° 6.616/1990), Río Negro (Ley N° 2.812/1994), Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 137/1998), Chaco (Ley N° 5.135/2002), Misiones (Ley N° 139/2009), Córdoba (Res. N° 124/2010), Santa Cruz (Res. N° 3.043/2011), Corrientes (Ley N° 6.120/2012), La Rioja (Ley N° 9330/2012) y Mendoza (Ley N° 8.469/2012). Otras lo hicieron de manera acompañada: Buenos Aires (Ley N° 14.581/2013), Chubut (Ley N° 107/2013), Entre Ríos (Ley N° 10.215/2013), San Juan (Ley N° 8.411/2013), Santa Fe (Ley N° 13.392/2014) y Tierra del Fuego (Ley N° 321/2013). Mientras que para 2016 otro grupo de provincias no contaban con ley alguna: Catamarca, Formosa, Jujuy, La Pampa, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán. En general, estas leyes tienen características muy similares entre sí. Sin embargo, puede observarse que algunas de ellas *promueven* la creación de centros de estudiantes y *reconocen* los existentes, tal es el caso de la ley de la Ciudad de Buenos Aires. Otras, en cambio, avanzan en la *regulación* de las funciones de los centros de estudiantes anexando en la ley el estatuto interno. Este es el caso de provincias de Córdoba y Santa Cruz; mientras que otras leyes promueven que cada centro de estudiantes dé su propia organización interna.

---

escala de intervención (quién financia y qué agencia nacional, provincial o municipal ejecuta), a la vez que señalaron la existencia de una superposición de tareas en la misma administración nacional. De esta forma, parecíamos encontrarnos ante un ejemplo de *implementación parcial* de las instancias contempladas en los programas, expresión de un incremento de la distancia entre el país real y el país legal, retomando la distinción planteada por O'Donnell (2002), que puede ser contraproducente para la incorporación por parte de los actores escolares de la misma noción de igualdad que los programas pretenden impulsar.

Asimismo, cabe enfatizar en un aspecto que pareciera persistir en el sistema educativo: nos referimos a las dificultades para pensar la política partidaria. En su trabajo, Enrique (2010) mostró que a inicios de los años ochenta, cuando de manera concomitante se promovieron las prácticas participativas de los y las jóvenes, era posible hallar la persistencia de ciertos temores a los vínculos con partidos políticos. De un modo similar, Larrondo (2015) dio cuenta de las marchas estudiantiles realizadas en esos años por la libre agremiación, mientras que en un trabajo donde analizan el movimiento estudiantil secundario en la transición democrática y el último decenio, Núñez, Otero y Chmiel (2017) resaltan la paradoja del alto nivel de organización que lograba la Federación de Centros de Estudiantes de la Ciudad de Buenos Aires en los años ochenta y la necesidad de desarrollar estrategias para distribuir publicaciones partidarias y evitar ser sancionados.<sup>12</sup> La evidencia da cuenta de las dificultades existentes a lo largo de los años democráticos para resolver la tensión política estudiantil-partidaria. En el análisis que ya mencionamos, Otero (2016) encuentra que la Ley sobre Centros de Estudiantes, en 1987 en la Provincia de Neuquén, instituye la paradoja inherente a los procesos de politización en instituciones educativas: mientras reconoce el derecho de los alumnos a organizarse en centros estudiantiles establece que estos no podrán “identificarse con un determinado partido político o realizar proselitismo dentro del establecimiento, que conspire contra el pluralismo de ideas” (citado en Otero, 2016: 169).

---

12 En el artículo recuperan el relato de un militante del CE de una escuela normal de la Ciudad de Buenos Aires “poníamos una hoja blanca para tapar la página censurada con engrudo y después en casa las despegábamos con vapor para desplegarlas y que fuera posible leerlas” (Núñez, Otero & Chmiel, 2017: Los autores recuerdan que en ese contexto donde persistían amenazas de bomba en muchos establecimientos y en el cual varios estudiantes habían sufrido agresiones, el movimiento estudiantil denunció hechos de persecución en las escuelas, como el caso Pierini que ocurrió en el Colegio Mariano Acosta que fue sancionado por vender la revista “¿Qué Pasa?” del Partido Comunista en la puerta del establecimiento (Enrique, 2011: 164).

## **La Ley Nacional de Centros de Estudiantes: un Estado garante de formas de organización encorsetadas**

La sanción de la Ley de Centros de Estudiantes Nro. 26.877 asoma como un nuevo desafío, no sólo para aquellos encargados de diseñar las políticas públicas del sector, sino para los académicos y los distintos actores que cotidianamente transitan por las escuelas secundarias. Como es ampliamente conocido, la norma dispone que las instituciones de nivel medio, tanto de gestión estatal como privada, deben reconocer a los Centros de Estudiantes como órganos democráticos de representación estudiantil. En este apartado abordaremos el análisis de esta ley, que nos presenta una doble paradoja. La primera es que se trata de una normativa que no fue fruto de la demanda del movimiento estudiantil sino de una propuesta del gobierno nacional erigido como garante de la expansión de derechos para las y los jóvenes. La segunda es que las formas de organización propuestas en su articulado no siempre son coincidentes con las prácticas políticas juveniles, es más, muchas veces pueden funcionar como una suerte de corset para la politización. En este trabajo sostendremos que la ley, si bien representa un notable avance en la garantía de derechos estudiantiles y su articulado ostenta la posibilidad de ser declamado a modo de *paraguas* que favorezca la organización juvenil –como varios artículos constitucionales–, en la práctica puede obstaculizar las formas de organización de las nuevas generaciones.

Permítanos desgranar los argumentos. La Ley de Centros de Estudiantes, al igual que la denominada ley de “Voto Joven”, no fue una demanda de los jóvenes sino que surgió como una preocupación encarnada por un sector que se arrogó la representación juvenil. En este aspecto puede ser caracterizada como un tipo de política para la juventud, en la cual se trata de una relación vertical con el Estado (Balardini, 2000). Este punto se entronca con un segundo aspecto, que se vincula a las representaciones predominantes sobre la juventud y su cercanía o distancia con las formas de politización juvenil realmente existentes. Más que la persistencia de un rol tutelar pareciera predominar una perspectiva que, al entender a la juventud desde cierto tipo de representación, promueve como único camino legítimo de participación el espacio Centro de Estudiantes.

Para sostener estas ideas nos detendremos en la reflexión sobre dos cuestiones que se desprenden de la ley: 1) las funciones especificadas a los Centros de

Estudiantes y 2) los fundamentos esgrimidos en la ley finalmente sancionada. En relación a la primera de ellas el proyecto señala que el CE *“pretende constituirse como una herramienta para que los estudiantes recuperen su capacidad de organización, de construcción política como sujeto colectivo.”* En relación a este punto pareciéramos encontrarnos, en sintonía con otras políticas públicas impulsadas por el Estado nacional por esos años, con un Estado que restituye capacidades. No resulta un tema menor la existencia de cierta contradicción entre pensar a los jóvenes como sujetos plenos de derechos y la cosmovisión de un Estado que, a partir de la ley, “restituye” un derecho –como si se hubiera perdido por alguna razón. Esta conceptualización pasa por alto las tradiciones existentes en el movimiento estudiantil secundario.

Por otro lado, la ley establece, en su artículo 6 los principios generales de los Centros de Estudiantes. Estos son:

- a) Fomentar la formación de los estudiantes en los principios y prácticas democráticas, republicanas y federales, así como en el conocimiento y la defensa de los derechos humanos;*
- b) Afianzar el derecho de todos los estudiantes a la libre expresión de sus ideas dentro del pluralismo que garantizan la Constitución Nacional y las leyes;*
- c) Defender y asegurar el cumplimiento y pleno ejercicio de los derechos estudiantiles;*
- d) Contribuir al cumplimiento de las garantías vinculadas al derecho de aprender y al reconocimiento de la educación como bien público y derecho social;*
- e) Colaborar con la inserción de los estudiantes en su ámbito social orientada al desarrollo de acciones en beneficio del conjunto de la comunidad;*
- f) Contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación y al logro de un clima institucional democrático que permita el mejor desarrollo de las actividades educativas;*
- g) Promover la participación activa y responsable del alumnado en la problemática educativa;*
- h) Gestionar ante las autoridades las demandas y necesidades de sus representados;*
- i) Proponer y gestionar actividades tendientes a favorecer el ingreso, la permanencia y el egreso de sus representados.*

Siguiendo el análisis desagregaremos estos puntos en dos aspectos: las diversas referencias a los derechos –que podrían implicar la importancia o primacía otorgada a unos por sobre otros– y las actividades que se proponen, que a su vez se dividen en dos tipos de intervención –el desarrollo de acciones comunitarias como un modo de inserción de los estudiantes en su ámbito social y el rol de los estudiantes como actores de la problemática educativa. En relación a las referencias a los derechos, los primeros cuatro principios enuncian una jerarquía de derechos que se inicia con la “defensa de los derechos humanos”, el “derecho a la libre expresión de sus ideas”, “el pleno ejercicio de los derechos estudiantiles” o “el derecho de aprender”. En estos puntos hallamos la primacía otorgada a los derechos humanos, a la posibilidad de expresarse –que se logran identificar fácilmente–, pero aparecen más difusos qué implicarían los derechos estudiantiles o la idea de un “derecho a aprender”. La enunciación pareciera abarcar varias temáticas distintas, por lo que podría pensarse que el sentido otorgado a cada derecho diferirá de acuerdo al sujeto que lo invoque. Podemos aquí hacer el ejercicio de señalar, a modo de ejemplo, como ante algunos paros docentes ciertos sectores hacen referencia al avasallamiento que los mismos implicarían sobre el “derecho a aprender” de los estudiantes o, más recientemente, la campaña #ConMisHijosNo para evitar que en las escuelas se hable de situaciones políticas que implican violencia institucional, como el caso Santiago Maldonado<sup>13</sup>.

Mayores diferencias encontramos en los otros puntos. Allí es plausible afirmar la orientación que la ley busca dar a las acciones políticas juveniles, es decir, hacia dónde deberían encauzarse y qué funciones debieran cumplir. En primer lugar, podemos agrupar las funciones, a grandes rasgos, en dos tipos. Por lo que se desprende de los puntos “f”, “h” e “i” la participación estudiantil redundaría en la construcción de un clima institucional democrático, la mediación a partir de la gestión de demandas y necesidades de los alumnos y debería tender a acompañar las políticas que buscan sostener los niveles de cobertura a partir de favorecer el ingreso, la permanencia y el egreso de sus representados. Si bien es factible afirmar que la existencia de este tipo de instancias formales de participación política podría redundar en la conformación de un mejor clima educativo, donde los derechos de todos sean reconocidos y, en este sentido, facilitaría la pertenencia a un común, no parecen responsabilidades principales

---

13 Se trata de un caso judicial en curso caratulado como “Desaparición forzada de persona” que involucra a manifestantes mapuches y a la Gendarmería Nacional.

---

de los estudiantes. Tampoco resulta del todo claro de qué modo la participación en Centros de Estudiantes promovería una educación “de calidad” ni de qué modo debieran gestionar actividades que favorecieran el “ingreso, permanencia y egreso de sus representados”, ya que no se trata de medidas que tendrían que ser precisamente garantizadas por los estudiantes. Podríamos aquí considerar que esto implicaría fomentar acciones de apoyo escolar o velar por los derechos de los estudiantes en el cumplimiento de las distintas instancias de exámenes a fin de evitar arbitrariedades, pero nuevamente aparecen cuestiones que quizás correspondan a otros actores educativos. En definitiva, la norma emerge con una intención que combina la referencia abstracta a los derechos y el propósito de detallar al máximo las funciones que se espera cumpla el CE. No pareciera ser una redacción acorde a la pretensión de impulsar el activismo juvenil.

La ley esconde un falso protagonismo a los jóvenes, que desresponsabiliza a la política educativa de su lugar de garante de la igualdad y de la garantía de implementación de las políticas que faciliten la consolidación de trayectorias educativas exitosas y gratificantes para los jóvenes. Por el contrario, sí aparece más claro el rol de los estudiantes como gestores, mediadores y representantes de las demandas y reclamos –aunque la idea de “autoridades” deja a libre interpretación qué se entiende por tales, ya que podrían implicar tanto las del mismo establecimiento como las que ocupan cargos de mayor jerarquía en el sistema educativo.

En relación al tipo de acciones políticas que la ley establece hallamos que fomenta el compromiso de los estudiantes con su entorno y la participación “activa y responsable” –la discusión sobre derechos y responsabilidades se nos escapa en esta oportunidad aunque amerita una discusión más extensa. La ley otorga pues funciones a los Centros de Estudiantes que se orientan a especificar las formas de actuación legítimas. Pero nuevamente surgen interrogantes inquietantes: ¿Cuándo la participación sería “responsable”? ¿Quién determina que una lo fuera o no? Asimismo, tal como hemos mostrado en diferentes trabajos, muchos espacios conformados por estudiantes, rebasan las formas tradicionales o más institucionales de participación política en la escuela (Núñez, 2013; Núñez & Litichever, 2015). En este punto cabe recordar que las leyes, y muchas veces las políticas públicas de juventud, suelen dejar de lado los espacios por los que las juventudes circulan y las prácticas juveniles asociadas a esos lugares, que son



los que hacen posible ser y estar, encontrarse con otros y otras, tornarse visible ante los demás.

En relación al segundo punto que planteamos, los fundamentos esgrimidos en la ley, hallamos que, luego de hacer referencia al derecho de aprender y enseñar contemplado por el artículo 14 de la Constitución Nacional, a la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y a la Ley Nacional de Educación se detiene en tres hitos políticos. Estos tres momentos se presentan como los hechos principales, que funcionan como los mojones que articulan las formas de participación estudiantil: el terrorismo de estado aplicado en la última dictadura militar, los años del neoliberalismo y el kirchnerismo. No vamos a detenernos aquí en el análisis de lo que implica la selección de dichos hitos presentados como cuasi fundacionales, tan sólo queremos señalar que los mismos desconocen las tradiciones del movimiento estudiantil secundario y las distintas demandas planteadas a lo largo de su historia –por plantear sólo un par de aspectos– por lo que parecen más bien hitos establecidos desde quienes impulsan el proyecto antes que la intención de reconstruir hechos desde la perspectiva de los protagonistas.

Antes de finalizar, cabe destacar que la ley establece, en su artículo 10 que el Ministerio de Educación y las autoridades educativas de cada jurisdicción diseñarán las campañas de difusión y promoción, alentando la creación y funcionamiento de los centros de estudiantes. Al igual que otras leyes no especifica a través de qué iniciativas, programas o acciones se promoverán la creación y funcionamiento de los Centros de Estudiantes. Asimismo, tampoco establece canales institucionales de participación de los estudiantes en los espacios de definición de las políticas educativas, por lo que su lugar como actores políticos aparece desdibujada. Tal como destacamos en el primer apartado, al presentarse de manera difusa el mecanismo para su implementación, facilita el desmembramiento de las políticas diseñadas ante cualquier cambio en la coyuntura política del país. Finalmente, lamentablemente no existen referencias a formas innovadoras de protesta como las “tomas” u ocupaciones de establecimientos y acciones como “besotones” y “abrazatones” que, al igual que describen Galindo & Alves (2015) para el caso colombiano emergen como modos disruptivos y novedosos de politización. Las tomas de establecimientos tanto como el caso ocurrido en una institución emblemática de la localidad de Morón en la Provincia de Buenos Aires donde

dos estudiantes fueron sancionadas por besarse, y el posterior reclamo juvenil por el respeto de la diversidad sexual, muestra acciones que amplían la manera de pensar la organización estudiantil propuesta por la ley.

### **Las experiencias políticas juveniles en las instituciones: *tensiones entre los carteles y los panfletos***

La sanción de las leyes ocurre en contextos y marcos particulares que pueden habilitar la presencia de un tipo de orientaciones o tornar inviable su enunciación. En esa arena donde determinados problemas públicos se convierten en cuestiones socialmente problematizadas –para recuperar el clásico trabajo de Oszlak y O’Donnell (1982)– los actores sociales cuentan con recursos diferentes para lograr que se priorice su manera de definir cada aspecto. Tal como señalamos anteriormente, la sanción de las leyes de “voto joven” o Centro de Estudiantes no tuvieron como principales enunciadores a las agrupaciones estudiantiles, aunque sí ocurrieron en una coyuntura política en la cual tenía lugar un proceso de producción socioestatal de la juventud que sembró sentidos vinculados al compromiso político y/o militante de los/as sujetos (Vázquez, 2013). Asimismo, el movimiento estudiantil secundario, particularmente en la Ciudad de Buenos Aires (Scarfó & Enrique, 2010) así como en el caso cordobés –que combinaba las demandas por la infraestructura con la intención de incidir en el debate por la ley de educación que sancionaría la Provincia (Falconi & Beltrán, 2011)– por nombrar los más estudiados, había protagonizado en los años precedentes diferentes “tomas” de escuelas que le otorgaron creciente visibilidad.<sup>14</sup>

Durante la investigación les consultamos a los estudiantes si participaban de actividades del CE (de nueve instituciones cinco contaban con esta instancia).

---

14 Nos referimos a las tomas ocurridas en el año 2010 en la Ciudad de Buenos Aires, 2011 en esta ciudad y Córdoba como epicentro, así como en otras jurisdicciones como Neuquén, Santa Cruz y localidades de la Provincia de Buenos Aires. En el año 2012 los estudiantes de cincuenta escuelas realizaron tomas durante un mes a causa de reformas curriculares que se habían iniciado en las escuelas técnicas. Las escenas de ocupación en instituciones emblemáticas (como el Colegio Carbó en Córdoba, el Politécnico de Rosario o el Carlos Pellegrini y el Colegio Nacional de Buenos Aires de la Ciudad de Buenos Aires) mientras que en el 2013 –año de la sanción de la ley– la situación se repitió con la toma de otras escuelas porteñas debido a los cambios curriculares que el Gobierno porteño buscaba implementar para adecuar los contenidos a las resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE) 6.120/2012.

Los mayores porcentajes de participación en actividades del CE ocurren en las instituciones educativas dependientes de la Universidad, tanto en CABA como en Rosario. Los estudiantes de estas escuelas también señalaron que suelen concurrir a la marcha que se organiza cada año en conmemoración del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, hito que en la actualidad continúa teniendo una referencia central en la construcción de identificaciones políticas. Por el contrario, son menores las referencias a la presencia en actos políticos.<sup>15</sup>

Ahora bien, también indagamos en los sentidos que construyen acerca de estas instancias formales de participación política juvenil en sus escuelas, preguntándoles por las actividades que los CE deberían organizar. Los datos nuevamente trazan diferencias de acuerdo a los perfiles institucionales. Aquellas medidas de reclamo de base económica como las becas y aspectos como “organizar actividades para arreglar la escuela” y “mediar en los conflictos entre estudiantes” son mencionadas en instituciones cuya matrícula está conformada, predominantemente, por jóvenes de sectores populares mientras que la defensa de los derechos de los jóvenes reúne un porcentaje considerable en las escuelas dependientes de las Universidades, donde la presencia de clases medias es más extendida.<sup>16</sup> La demanda de organizar actividades culturales y los reclamos por la infraestructura aparecen de manera transversal en todas las instituciones. En este punto es plausible sostener la pregnancia de sentidos más propios de la transición democrática en cuanto a la defensa de los derechos que persisten en las instituciones de mayor tradición política y en estudiantes de diferentes establecimientos involucrados en programas de políticas que promueven la participación estudiantil. Por su parte, otras respuestas refieren a una dimensión subjetiva vinculada al disfrute de actividades culturales, sin que eso necesariamente remita a procesos desprovistos de compromiso solidario. Finalmente, entre otras referencias, cobra importancia la demanda de construir mejores lazos entre los

---

15 Se trataba de una pregunta de respuesta múltiple, donde podían mencionar todas las protestas o movilizaciones en las que hubieran participado. Las opciones eran las siguientes: marcha del 24 de marzo, marcha del orgullo, actos de partidos políticos, protestas por planes sociales/trabajo, marchas o actos del CE, marchas o actos de ONG'S, presupuesto participativo joven, participé pero no me acuerdo de qué era, nunca participé de alguna protesta o movilización, otro tipo de protesta o movilización que no está en esta lista.

16 Se trataba de una pregunta de respuesta múltiple, donde podían mencionar hasta tres opciones entre referencias a actividades culturales, defensa de derechos, participación en marchas, mediación en los conflictos intra e intergeneracionales, apoyo escolar, becas estudiantiles, arreglar la escuela, demandas por la infraestructura, actividades solidarias y regular las inasistencias de los docentes.

cursos y la resolución de conflictos, aspectos que se encuentran en sintonía con un espacio escolar que se valora como lugar de encuentro con otros y posibilidad de compartir experiencias con amigos y compañeros, tal como mostramos en la investigación (Núñez & Litichever, 2015). Aún así, un número importante de jóvenes (13,8%) no sabe qué responder o no quiere elegir, cuestión que nos obliga a continuar revisando las categorías con las que nos acercamos al trabajo de campo y revisarlas en un permanente diálogo entre teoría y práctica.

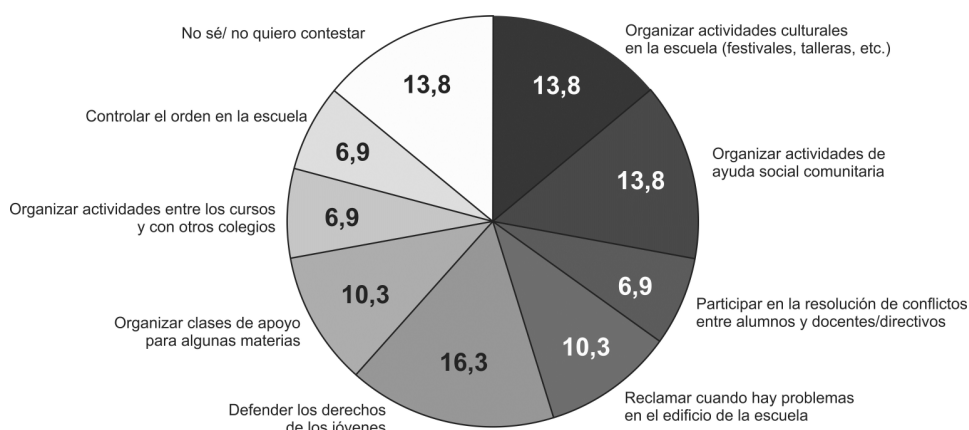


Gráfico 1. Actividades que el CE debería organizar

Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas aplicadas en la investigación PICT

Presentamos estos datos para señalar que los estudiantes parecieran reflejar una constelación de sentidos otorgados al Centro de Estudiantes, y no un único modo de organización tal como la ley pareciera prever. Sus respuestas nos hablan de una heterogeneidad de acciones más que de la preeminencia de algunas. Si bien estos son los datos totales y, como señalamos, al desagregarlos por tipo de institución prevalecen unas opciones diferentes en cada lugar. Esta constatación implica pensar en los procesos de politización que adquieren distintas temporalidades, demandas y formas de reclamo acordes a situaciones particulares. De un modo similar, en la nueva investigación los estudiantes de una escuela platense dependiente de la Universidad suelen referir a la presencia en una diversidad de marchas, siendo las más nombradas las del 24 de marzo, el 16 de septiembre y las organizadas por el colectivo #NiUnaMenos contra la violencia de género,

mientras que en otras instituciones son escasas las menciones.

Asimismo, durante el trabajo de campo observamos múltiples hechos de politización juvenil, en muchas ocasiones *en los márgenes* o *al margen del CE*, en otros en instituciones sin Centro. Las estéticas y consumos juveniles ocupan un lugar predominante en la organización de la participación política juvenil. En nuestro trabajo de campo nos topamos con jóvenes que convocan a conformar un centro de estudiantes a través de un afiche que combina personajes de los Simpson y el Che Guevara o grupos de jóvenes que desarrollan proyectos sobre violencia de género, las diversidades sexuales y pegan afiches en las paredes de sus escuelas con consignas como: “si te pega no te quiere” o a “usá forro (preservativo) para cuidarte”. En los últimos años distintas investigaciones dieron cuenta de la creciente legitimidad de las demandas por la educación sexual, las disputas por las formas de vestir –expresadas en los pollerazos (Del Cerro, 2016)– y la presencia de distintas figuras de ciudadanía, unas más militantes, otras distantes mediadoras y activistas (Núñez, Otero & Chmiel, 2017) que se involucran en diversas causas de modo *policrónico*.

Por último, incluso en aquellas instituciones donde persisten tradiciones asociadas a considera la participación estudiantil como un aspecto esencial de la propuesta escolar, encontramos tensiones que remiten a la paradoja entre regulación y libre acción. En un ex nacional ubicado en la zona norte del Gran Buenos Aires (un establecimiento que cuenta con una extensa tradición de organización estudiantil, el Centro de Estudiantes organiza el acto del 16 de Septiembre<sup>17</sup> y es parte sustancial del proyecto escolar, reconocido tanto por directivos y docentes como por muchos estudiantes) ocurrió una situación que refleja las dificultades existentes en el sistema educativo para pensar la politización juvenil.

En la elección de autoridades del Centro de ese año habían participado más de ochocientos estudiantes que optaron entre dos listas “Voz Secundaria” y “Papel secundario”. La primera resultó ganadora, con 460 votos y se presenta

---

17 El 16 de Septiembre de 1976 un grupo de estudiantes secundarios de la Ciudad de La Plata que reclamaban por el “boleto estudiantil” fueron secuestrados por grupos de tareas durante la última dictadura militar. En muchas instituciones se realiza un acto, generalmente organizado por los estudiantes y existen marchas conmemorativas en distintas localidades del país (no está de más recordar que en 2006 se instauró por decreto del entonces Presidente Néstor Kirchner, el 16 de Septiembre como Día Nacional de la juventud).

como “independiente”, aunque varios de sus integrantes militan en partidos de izquierda. A pesar de que la elección había transcurrido con absoluta tranquilidad, durante los días del trabajo de campo la escuela atravesaba una situación conflictiva debido a que habían circulado panfletos con referencias políticas y uno de los estudiantes había sido sancionado. Las paredes del establecimiento contaban con carteles que denunciaban la “persecución” a los estudiantes. En la entrevista que realizamos con uno de los integrantes del Centro de Estudiantes señaló que el cartel en cuestión invitando a una marcha convocada por un “partido político”, había sido pegado en algunas paredes, razón por la cual los directivos citaron a los padres del alumno identificado como responsable del hecho. De acuerdo al rumor que circulaba las autoridades les habrían señalado que “la militancia afectaba” el comportamiento del joven. Los estudiantes habían realizado diversas acciones: la semana previa a nuestra visita a la escuela organizaron una sentada en la puerta del establecimiento y no ingresaron a clases y para el fin de semana siguiente prepararon un festival cultural con la consigna *“Basta de persecución política a los estudiantes. Exigimos plena libertad de expresión”*. De acuerdo a uno de los entrevistados, reclamaban poder difundir sus ideas políticas en la escuela por una razón sencilla: *“hay carteles de la provincia, del ministerio de Educación y nosotros no podemos pegar carteles”*.

Más allá de la citación al alumno y su resolución –e incluso de la discusión sobre las consignas utilizadas como la noción de “persecución política”– nos interesa problematizar en torno las tensiones que enfrenta la escuela secundaria a partir de, al menos, tres cuestiones que se interrelacionan: las políticas y programas que promueven la participación política de los estudiantes, el temor a la política partidaria y la ley de “voto joven”. A modo de hipótesis sostenemos que las escuelas se ven desbordadas ante un nuevo contexto que combina la mayor visibilización de las juventudes en el nivel secundario y nuevas leyes, normativas y programas que fomentan la participación juvenil. Tal como Larrondo (2015) destacó unos años atrás, muchos estudiantes deben “camuflar” sus identificaciones políticas para pasar desapercibidos. Es plausible pensar que el intento de diferenciar entre una “buena” y una “mala” política –la primera vinculada a actividades gremiales o culturales, la segunda a lo partidario– es un intento por parte de los docentes y directivos de resituar el límite entre un adentro y un afuera escolar. Se impone una figura de la ciudadanía como “ensayo”, como preparación para la vida adulta y para

ejercer en espacios fuera de la escuela. Así como en otros aspectos algunas escuelas enfrentan el proceso de masificación de maneras innovadoras, la *política* continúa siendo pensada como reducto a preservar en poder de los adultos. Las normativas, así como pueden ser elementos intangibles a los cuales los estudiantes apelen “por sus derechos”, establecen modos *correctos* de participar. A la vez, en toda institución se producen formas legítimas e ilegítimas de participación política que pretenden moldear las prácticas de los sujetos. Esto se traduce en la acción cotidiana de autoridades y docentes, pero su sustento es la existencia de una normativa que se presenta como “dadora” de derechos a la vez que encorseta la participación estudiantil.

En este doble juego, o juego político de dos caras, las normativas y las políticas públicas que de ellas se desprenden parecieran caracterizarse por ser parte de una oferta *legislativa de escasa referencia cotidiana* (Núñez, 2013). Podría señalarse que, de esta forma, su incidencia en la cotidianeidad escolar también lo es, aunque precisamos desarrollar más argumentos para sostener esta afirmación. Más bien nos encontramos con una *incidencia intermitente*. Las razones para explicar este fenómeno no son concluyentes, aunque podemos señalar algunos aspectos. Por un lado la superposición de programas, por otro los bajos niveles de institucionalización que facilitan el desmembramiento de las acciones. Pero también cabe señalar que, en muchos casos, estas políticas implementadas son parte más bien de un consenso entre algunos actores estatales y ciertos sectores académicos poseedores de un saber específico que no logran interpelar a otros actores sociales. Las políticas de impulso a la participación estudiantil no contaron con una amplia base de apoyo de diferentes sectores (sindicatos docentes, fundaciones, otras universidades, cooperadoras, centros de estudiantes). En este sentido las recientes demandas estudiantiles en relación a cuestiones de género (y su intención de incidir en los Acuerdos de Convivencia Escolar así como en el diseño de dispositivos como el Aula de género o tutores de género) se presentan a futuro como un escenario interesante para observar qué ocurre cuando los jóvenes buscan incidir en las políticas que los afectan, más allá de si apelan a las figuras del Centro de Estudiantes. Así, y en una lectura optimista, posiblemente las leyes no hayan logrado cambios en el corto plazo –es más, trabajos recientes muestran una disminución del número de agrupaciones estudiantiles existentes en la Provincia de Buenos Aires (Larrondo, 2017)–, pero sí lograron sedimentar la posibilidad de que las y los jóvenes apelen a nuevas herramientas para

plantear demandas, ampliando los límites de lo posible. En definitiva, a través de sus acciones, sean o no definidas como “políticas”, amplían los márgenes que la normativa provee.

Algunas notas finales: ampliar los límites que las normativas proveen

En este trabajo abordamos el estudio de los modos de hacer política en la escuela secundaria desde distintas aristas. Luego de una breve presentación de las leyes y políticas educativas orientadas a promover la participación juvenil que tuvieron lugar en el último decenio nos detuvimos en el análisis de los fundamentos y el articulado de la Ley Nacional de Centros de Estudiantes. Allí nos preguntamos tanto por la representación sobre los jóvenes existente en la normativa como por los principios que la sustentan, haciendo foco en los derechos que reconoce y las formas de participación que, de manera más explícita que implícita, busca impulsar. Entendemos que el estudio de las normativas, así como de las políticas públicas que buscan concretar en la cotidianeidad escolar, los lineamientos impulsados por las primeras permiten dar cuenta de las cuestiones socialmente problematizadas en cada momento histórico así como de las perspectivas predominantes.

El examen de los fundamentos del proyecto de ley, y de las funciones que la misma especifica muestra que predomina una representación sobre la juventud como inherentemente participativa y con el potencial –y la exigencia– de transformar la cotidianeidad escolar. En este punto, es necesario sostener una línea de investigación que busque comprender cómo se traducen las normativas y los lineamientos de las políticas a nivel de las escuelas y cómo esta incide en la construcción de acciones consideradas legítimas y deslegítimas otras, concretando nuevos ejes y piso de derechos, y también sus límites.

La Ley pareciera sustentarse en tres preocupaciones: la concreción de un clima institucional que favorezca la convivencia, un énfasis en las dificultades para completar la trayectoria educativa y las funciones del Centro. En este trabajo hicimos hincapié en los derechos que reconoce y la manera en la cual presenta como legítima o esperable un tipo de participación política. El análisis de los



fundamentos permite entrever un modo de producir la juventud que plantea hitos totalizadores que pueden no ser interpretados del mismo modo por los jóvenes estudiantes. Por último, como parte de un interrogante que precisa de nuevas investigaciones el estudio del impacto de un tipo de participación fomentada por el Estado puede tener en las acciones políticas juveniles y en las instituciones.

En el último apartado, analizamos estas cuestiones a partir del estudio de situaciones que ocurrieron en escuelas ubicadas en tres jurisdicciones del país. El trabajo de campo se desarrolló el mismo año de la sanción de la Ley y posteriores, aunque no se trató de una cuestión que hubiéramos incorporado en los instrumentos de indagación ni que tuviera resonancias específicas en las escuelas (sí consultamos su opinión sobre el voto desde los dieciséis años). En ese lugar presentamos las tensiones entre la promoción de la participación política que las leyes y normativas impulsan y la persistencia de resabios de temor, no reconocibles fácilmente, pero presentes en los intersticios de la vida escolar, a la participación política partidaria. Como consecuencia, puede producirse una deslegitimación o, al menos, cierto desdibujamiento del lugar del Centro de Estudiantes –precisamente cuando a través de distintas leyes y programas se impulsa su conformación. A la vez, dicha diferenciación pareciera resituar a la política partidaria como propia del mundo adulto, estableciendo un vínculo intergeneracional desde un lugar asimétrico en una cuestión que podría implicar la posibilidad de la producción de un espacio horizontal y de mayor proximidad. Tal como puede apreciarse existen matices en la promoción y regulación de la participación política juvenil que proyectan modos diferentes, y que podríamos pensar desiguales, de construcción de la ciudadanía. Es plausible sostener que la nueva Ley funciona como un *paraguas* que ampara los intentos de los estudiantes por organizarse, lo que en muchas instituciones donde los directivos no suelen acompañar estas formas de organización, podría facilitar su conformación. Asimismo, la mayor visibilización de las juventudes en el espacio escolar no implica, ni mucho menos, que en todos los casos las escuelas promuevan grados de integración. Así como investigaciones desarrolladas en otros países refirieron a las estrategias de ocultamiento identitario que llevan adelante jóvenes que se apartan de las sexualidades consideradas “normales” en las escuelas (Petrovic y Ballard, 2005) las dificultades para poder expresar ideas partidarias en un espacio escolar que dice presentarse como un lugar que facilita la participación juvenil podría generar el efecto contrario de aquello que la política educativa dice promover. Lejos de pensar que estos debates no debieran

surgir en el espacio escolar, leer estas tensiones, dificultades, avances y límites permite entrever que la discusión sobre la política en la escuela representa una de las mayores herencias de la transición democrática.

### **Bibliografía**

BALARDINI, S. (2000) *De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud*. Última Década N° 13. Valparaíso, CIDPA. pp 11-24.

COMAS, D. (2007) *Las políticas de juventud en la España democrática*. Madrid, Injuve.

ENRIQUE, I. (2010) *El protagonismo de los jóvenes estudiantes en los primeros años de democracia (1983-1989)*. Actas de II Reunión Nacional de Investigadores/as en Juventudes de Argentina. Salta, octubre.

\_\_\_\_\_ (2011) *La participación estudiantil en la escuela secundaria en la Argentina. Reconstrucción del conflicto en torno al protagonismo político de los jóvenes*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

FALCONI, O. & BELTRÁN, M. (2011) *La toma de escuelas secundarias en la ciudad de Córdoba: condiciones de escolarización, participación política estudiantil y ampliación del diálogo social*. En la Revista *Propuesta Educativa* N° 35, Año 20, Vol. 1 - Págs. 27 a 40.

FRIDMAN, D. & NÚÑEZ, P. (2015) “Figuras de ciudadanía y configuraciones normativas en la escuela secundaria. Estudios de caso en cuatro modelos institucionales en la Provincia de Buenos Aires, Argentina”. En LLANOS, D.; UNDA, R. y MAYER, L. (comp.) *Procesos y experiencias de socialización escolar en Iberoamérica*. Buenos Aires, Clacso Ediciones/ Editorial Universitaria Abya-Yala, pp. 177-201.

GALINDO, L. y ALVES OLIVEIRA, R. (2015) “Movimientos juveniles y usos de las tecnologías digitales en América Latina”. En CUBIDES, H.; BORELLI, S.; UNDA, R. y VÁZQUEZ, M. *Juventudes latinoamericanas: prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*. Buenos Aires, Clacso Ediciones.

GLASER, B. & STRAUSS, A. (1967) *The Discover of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago, Aldine.

GONZÁLEZ DEL CERRO, C. (2016) “Género y política en una escuela secundaria: un estudio sobre las regulaciones en la vestimenta escolar”. *Actas de las V Jornadas Nacionales y III Jornadas Latinoamericanas de Investigadoras/as en Formación en Educación*. Universidad de Buenos Aires, 29 y 30 de Noviembre y 1 de Diciembre de 2016 (en prensa).

LARRONDO, M. (2015) “El movimiento estudiantil secundario en la Argentina democrática: un recorrido posible por sus continuidades y reconfiguraciones. Provincia de Buenos Aires 1983-2013”. *Última década* Nro. 42, 65- 90.

\_\_\_\_\_ (2017) “¿Cambiamos? Participación escolar, acción colectiva y centros de estudiantes en la Provincia de Buenos Aires. Balances y perspectivas en la nueva coyuntura política”. Ponencia presentada en XIII Congreso SAAP, U. Di Tella, agosto.

MÁS ROCHA, S. M. (2016) “El Estado y la regulación de la participación estudiantil: la normativa sobre Centros de Estudiantes Secundarios”. En *Polifonías Revista de Educación* del Departamento de Educación de la UNLu, año V / N° 8, abril-mayo, pp. 44-70.

MC LEOD, J. & YATES, L. (2006) *Making modern lives. Subjectivity, schooling and social change*. New York, State University of New York Press.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2014) *Informe DINIECE en base a Encuesta Anual Hogares Urbanos 2012*. Buenos Aires, INDEC.

---

NÚÑEZ, P. & FUENTES, S. (2015) “Estudios sobre construcción de ciudadanía en la escuela secundaria argentina: tendencias y categorías en las investigaciones en la última década (2002-2012)”. Revista *Espacios en Blanco* N° 25, Universidad Nacional de Tandil, pp. 351-372.

\_\_\_\_\_ & LITICHEVER, L. (2015) *Radiografías de la experiencia escolar. Ser joven(es) en la escuela*. Buenos Aires, Ed. Aula Taller.

\_\_\_\_\_ (2013) *La política en la escuela. Jóvenes, justicia y derechos en el espacio escolar*. Buenos Aires, La Crujía.

\_\_\_\_\_ ; OTERO, E. y CHMIEL, F. (2017) “Estilos de hacer política en la escuela secundaria. Un estudio de la participación juvenil en dos escenas históricas (1982-1987 y 2010-2015)”. En VÁZQUEZ, M., VOMMARO, P., NUÑEZ, P. y BLANCO, R. (Editores) *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo*. Buenos Aires, Imago Mundi.

O’DONNELL, G. (2002) “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”. En MÉNDEZ, J; O’DONNELL, G. & PINHERIO, P. (eds.) *La (in)efectividad de la ley la exclusión en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

OSZLAK, O. y O’DONNELL, G. (1982) “Estado y políticas estatales en América Latina.: hacia una estrategia de investigación”. En: *Revista Venezolana de desarrollo administrativo*. N° 1. Caracas.

OTERO, E. (2016) “Jóvenes en la agenda legislativa de 2012 y 2013 en Argentina: voto joven, convivencia escolar y centros de estudiantes. ¿Promoción de los derechos de la juventud o respuestas políticas a los reclamos?”. En CUADERNOS del Ciesal. Revista de estudios multidisciplinares sobre la cuestión social Año 13 / N° 15 / enero-diciembre 2016 ISSN 1853-8827 Págs. 159-173

PETROVIC, J. y BALLARD, R. (2005) *Unstraightening the Ideal Girl: lesbians, high school, and spaces to be*. En ADAMS, N. y BETTIS, P. *Geographies of girlhood. Identities in-between*. New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates.

REPETTO, F. (2013) “Políticas sociales. Una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos”. En ACUÑA, C. *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales*. Buenos Aires, Siglo XXI.

SCARFÓ, G. & ENRIQUE, I. (2010) “Experiencias y discursos sobre organización política y laboral de las y los jóvenes. Un acercamiento histórico-etnográfico a los procesos de socialización-apropiación contemporáneos”. *Revista Observatorio de Juventud*, 25, 29-40, marzo.

TEDESCO, J. C. & TENTI FANFANI, E. (2002) *Nuevos tiempos y nuevos docentes*. Buenos Aires, IIPE.

VASILACHIS DE GIALDINO, I. (1992) *Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina

VÁZQUEZ, M. (2013) “En torno a la construcción de la juventud como causa pública durante el kirchnerismo: principios de adhesión, participación y reconocimiento”. En *Revista Argentina de Juventud*, Universidad Nacional de La Plata, Vol. 1, Nro 7. ISSN 1852-4907.

\_\_\_\_\_ y NÚÑEZ, P. (2013) “Organizarnos para Transformar: entre el impulso de políticas públicas integrales de juventud y la construcción de una juventud militante”. Ponencia presentada en el XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS), Santiago de Chile, Chile.

VOMMARO, P. (2015) *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina. Tendencias, conflictos y desafíos*. Buenos Aires, Grupo Editor Universitario.

ZALLOCO, D. (2015) *Participar ¿es la tarea? Un estudio del Programa Parlamento Juvenil del MERCOSUR desde la percepción de los actores*, Tesis de la Maestría en Educación, Universidad Di Tella, defendida en diciembre de 2015.

**Pedro Núñez:** Lic. en Ciencia Política, Doctor en Ciencias Sociales, Investigador Adjunto del CONICET en el Área Educación de FLACSO, Docente en la carrera de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. pnunez@flacso.org.ar