IX Jornadas de Sociología de la UNLP
Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP)
5, 6 y 7 de diciembre de 2016

Mesa 40: Sociología de la experiencia escolar - Formatos, vínculos y procesos de desigualdad en la escuela secundaria

"La participación estudiantil en los Centros de Estudiantes Secundarios: un análisis de la normativa nacional vigente"

Gabriela Lizzio
Universidad Nacional de San Martín
gabilizzio@hotmail.com.ar

Introducción

El presente artículo expone algunos avances del proyecto de investigación en curso "Políticas y regulaciones para la escuela secundaria: inclusión, participación y convivencia"[1],dirigido por Stella Maris Más Rocha de la Escuela de Humanidades de la UNSAM.

Dicho proyecto de investigación tiene como objeto de estudio la normativa educacional que regula la participación estudiantil en dos espacios clave de la escuela secundaria: los Centros de Estudiantes Secundarios (CES) y los Consejos Escolares de Convivencia (CEC).

En este artículo, en un primer momento,describiremos el enfoque teórico – metodológico desde el cual abordamos el análisis de las normas que regulan la participación estudiantil.

A continuación,nos centraremos en la normativa nacional vigente sobre la participación estudiantil en los Centros de Estudiantes Secundarios, nos referimos a la Ley

[1]01/01/2015 al 31/12/2016, Institución acreditante: UNSAM, PAI 2015, Código G149, Directora: Stella Maris Más Rocha.

N° 26877 de “Creación y funcionamiento de los CE” sancionada en el año 2013. Nos proponemos describir las regulaciones establecidas en la Ley a partir de una serie de categorías de análisis.

También, nos preguntamos por las instancias de participación estudiantil existentes en el nivel del gobierno del sistema educativo y de las instituciones.Para ello, nos detendremos en el texto de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 y la Ley N° 26.892 “Para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas”.

Por último, nos interesa recuperar las tensiones que pueden presentarse entre el reconocimiento del derecho a la participación estudiantil y la efectiva participación en el proceso de toma de decisiones.

El análisis de la normativa educacional

La importancia de relevar y analizar las normas que regulan la participación estudiantil parte de considerar a la legislación como una herramienta de la política educacional, en tanto expresa una materialización del proyecto político dominante o hegemónico en cierto momento histórico (Más Rocha y Lizzio, 2012).

De esta manera, tanto el proceso de elaboración de la normativa (proyectos de ley, debates legislativos) como los textos legales en sí (leyes, resoluciones, decretos) constituyen documentos históricos en los que se expresan intereses, disputas, conflictos, desacuerdos, negociaciones, consensos, acuerdos, relaciones de poder que los atraviesan y configuran (Evangelista, 2009). Es decir, “lejos de ser cuestiones de índole meramente técnica y neutral se caracterizan por la presencia de intereses en pugna y se configuran en el marco de determinadas relaciones de fuerza” (Más Rocha yLizzio, 2012: 236).

La lectura de los proyectos de ley y las versiones taquigráficas de los debates legislativos nos permiten reconstruir el complejo proceso de elaboración de la norma. Una de nuestras preguntas iniciales se orienta a clarificar quiénes intervienen en su elaboración y cuál es el curso legal que atraviesa hasta ser sancionada. En este sentido, dentro del *corpus* empírico, es posible reconocer diferentes modalidades de producción de las normas. Mientras algunas transitan un proceso de deliberación entre distintos sectores hasta llegar a ser sancionadas por órganos legislativos, otras quedan en la órbita de decisión del poder

ejecutivo. Tal es el caso de las leyes y los decretos reglamentarios, respectivamente. Quién/es proponen un proyecto, quién/es asienten o disienten constituye información valiosa en términos del partido político de afiliación, la fracción que representan al interior del mismo, su posicionamiento respecto de otras temáticas educacionales o referidas a distintas áreas de gobierno, los intereses que encarnan y defienden, etc. A su vez, las discusiones planteadas en el recinto reflejan los diferentes posicionamientos político-educacionales sobre la temática planteada. Esto nos permite identificar los temas sobre los que hay consenso y aquellos controversiales, así como los acuerdos y disputas. Resulta relevante, también, analizar las modificaciones introducidas al proyecto original en el marco del debate legislativo tras la construcción de consensos y acuerdos entre los distintos sectores.

Las preguntas que le formulamos tanto a los fundamentos como al articulado de las leyes se centran en sus concepciones político educacionales, en este caso,cómo se elaboró el documento, quiénes participaron de su producción, el tipo de democracia propuesta, las modalidades de participación establecidas (quiénes eligen, quiénes pueden ser elegidos, derechos y obligaciones, etc.), las funciones atribuidas al Centro o al Consejo, la definición de la agenda de trabajo, la vigilancia de las acciones, etc.

No sólo nos interesa reconocer sus ideas explícitas, sus recurrencias, la insistencia en determinados términos y conceptos sino también sus ausencias, sus omisiones, sus silencios, el pequeño o gran margen que permite para su posterior interpretación y aplicación (Shiroma*et al.*, 2005; Evangelista, 2009).

Respecto a la dimensión temporal, nos proponemos reconstruir la secuencia cronológica de la normativa y analizar las líneas de continuidad y ruptura. De este modo, procuramos identificar sus múltiples determinaciones históricas y analizar su especificidad en relación al contexto socio histórico de producción (Evangelista, 2009).

Ley N° 26877 de "Creación y funcionamiento de los CE"

De acuerdo al relevamiento realizado por Más Rocha (2016), entre los años 2012 y 2013 se presentaron en la Cámara de Diputados de la Nación cuatro proyectosdiferentes referidos a los Centros de Estudiantes[2].

[2]Para un análisis detallado de los mismos ver Más Rocha (2016).

Pese a la coincidencia respecto de la necesidad de ofrecer un marco legal que garantizase el reconocimiento de los Centros de Estudiantes, en ninguno de los proyectos como tampoco en el debate legislativo se presentó algún tipo de diagnóstico que permitiera identificar qué jurisdicciones ya contaban con normas legales y cuáles no.

La autora concluye que "considerando el articulado de los cuatro proyectos presentados se puede observar que tienen amplias coincidencias en los aspectos regulatorios. Seguramente por ello es que se pudo lograr el consenso para un único proyecto votado afirmativamente y por unanimidad por los 188 diputados y diputadas presentes en el recinto" (Más Rocha, 2016: 21).

De esta manera, el 3 de julio del año 2013 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 26877 de "Creación y funcionamiento de los Centros de Estudiantes" durante el segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner.

La sanción de esta Ley puede ubicarse en un contexto signado por el reconocimiento de distintos derechos de niños, niñas y adolescentes: extensión de la escolaridad obligatoria, eliminación de las amonestaciones como sanción disciplinaria, la creación de acuerdos de convivencia, la promoción de la participación en centros de estudiantes y parlamentos juveniles, laopción de voto a los 16 años, entre otros.

Cabe señalar que, dado el proceso de transferencias de instituciones educativas[3], se trata de una ley nacional que proporciona un marco sobre el que cada jurisdicción elaborará o adecuará su propia normativa.

En el artículo N° 1 se parte de reconocer a los centros de estudiantes como "órganos democráticos de representación estudiantil" y se involucra a todas las escuelas secundarias, los institutos de educación superior y las instituciones de modalidad de adultos, incluyendo formación profesional tanto estatales, privadas, como de gestión cooperativa y gestión social (Art N° 1).

Se insta a las autoridades educativas jurisdiccionales y a las instituciones educativas a "promover la participación y garantizar las condiciones institucionales para el funcionamiento de los centros de estudiantes" (Art N° 2). Así, se las compromete a difundir

[3] A través de la Ley de Transferencias N° 24.049/91,a partir del año 1992 se transfirieron todas las instituciones de nivel medio y superior no universitario a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

el texto de la ley, proporcionar un espacio físico y apoyar el desarrollo de las actividades del centro de estudiantes en el espacio y tiempo institucional (previo acuerdo) (Art N° 3).

Así como se sostiene que "los centros de estudiantes surgen como iniciativa de los estudiantes de cada establecimiento" (Art N° 4) también se afirma 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" (Art N° 10). Consideramos que esta formulación expresa la tensión resultante entre el reconocimiento y el imperativo.

Ya en el año 2011 desde la Dirección Nacional de Juventud se lanzó "Organizarnos para Transformar"[4] una línea de acción orientada a acompañar y consolidar la conformación de centros de estudiantes en las escuelas. De acuerdo a las palabras de sus responsables, la misma respondió "por un lado, a la importancia de impulsar un trabajo específico sobre la participación en el ámbito escolar, por ser el primer escenario de la socialización política juvenil; por otra parte, con el valor de llegar institucionalmente a ese universo de chicos que todavía no participan políticamente" (Vázquez, 2015: 60). Su implementación consistió en la realización de talleres con estudiantes secundarios en los que se abordaban distintos materiales como, por ejemplo, el cuadernillo "Organizados para Transformar" en el que se describe qué es un centro de estudiantes así como ideas para su organización. Asimismo,se incluye -a modo de guía- el modelo de estatuto de centros de estudiantes propuesto en la normativa de la provincia de Buenos Aires. Mientras que en el año 2013 se creó el Programa Nacional de Organización Estudiantil de Centros de Estudiantes, dependiente de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación y Deportes, que "promueve la participación democrática de los jóvenes en establecimientos educativos de Nivel Secundario, Terciario y de la Modalidad de Jóvenes y Adultos, de gestión estatal y privada, en el marco de la organización de su centro de estudiantes" (Ministerio de Educación y Deportes, pág web).

La autora antes citada señalalas tensiones que se presentan en la promoción de la participación juvenil desde el aparato estatal que se expresan, por ejemplo, en el siguiente comentario: "¿y por qué el Estado tiene que venir a formar los centros de estudiantes? El centro de estudiantes tiene que ser totalmente independiente" (Vázquez, 2015:68).

[4]Para un análisis en profundidad de esta política participativa verVázquez (2015).

Volviendo al texto de la Ley, determinados artículos se orientan a establecer las modalidades de participación y organización propuestas.

La participación se plantea sin requisitos excluyentes, mas que el ser estudiante de la institución educativa (Art N° 5).

Los centros de estudiantes elaborarán su propio estatuto (objetivos; órganos de gobierno y cargos que lo componen; funciones; procedimientos para la elección por voto secreto, universal y obligatorio y renovación de autoridades; implementación de instancias de deliberación en la toma de decisiones; previsión de órganos de fiscalización; y representación de minorías (Art N° 7).Frente a posibles prácticas delegativas y/oque enfaticen las atribuciones de los cargos directivos, resulta interesante la mención a modalidades comunales y deliberativas en la toma de decisiones. Junto a esto, la referencia al*accountability* horizontalaporta un interesante mecanismo de supervisión y control por parte de los pares.

En cuanto a lo que podríamos definir como la agenda de trabajo, resultan significativas las menciones a la implicación del centro de estudiantes con la calidad y la inclusión educativa. Por ejemplo, se afirman como principios generales: “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;i) Proponer y gestionar actividades tendientes a favorecer el ingreso, la permanencia y el egreso de sus representados” (Art N° 6).

Al respecto, nos parece oportuno recuperar el análisis de Vázquez (2015) que señala la relación entre las recomendaciones formuladas desde los Organismos Internacionales (OI) hacia América Latina con el surgimiento de enfoques participativos en el diseño e implementación de políticas públicas. Los documentos de los OI establecen el sentido y los alcances de dicha participación, destacando la participación “institucionalizada”, como un valor en sí mismo pero, también, con un carácter preventivo ante determinadas situaciones de riesgo, como puede ser la deserción escolar.

Por su parte, se habilita a que los centros de estudiantes reconocidos puedan nuclearse en federaciones jurisdiccionales, regionales y nacionales (Art N° 9).

El reconocimiento formal hacia los centros de estudiantes plasmado en el texto de la Ley junto con las instancias de reclamo que se establecen ante el incumplimiento de la misma (la autoridad jurisdiccional o nacional, según corresponda) (Art N° 8) representan una herramienta para aquellos estudiantes que,ante la negativa de las autoridades escolares,deseen organizarse.

La participación estudiantil en el gobierno del sistema educativo y de las instituciones

Parece pertinente, entonces, preguntarnos por laparticipación estudiantil en el nivel del gobierno del sistema educativo y de las instituciones. Es decir, por su intervención e incidencia en el proceso de toma de decisiones.

Para ello, nos detendremos en aquellos artículos de la Ley de Educación Nacional N° 26.206[5] que se refieren al tema.

La LEN define al Consejo Federal de Educación (CFE) como"organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional" (Art N° 116). El mismo está integrado por el Ministro de Educación Nacional, las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. El CFE posee el apoyo de tres Consejos Consultivos:

a) El Consejo de Políticas Educativas integrado por representantes de la Academia Nacional de Educación, representantes de las organizaciones gremiales docentes con personería nacional, de las entidades representativas de la Educación de Gestión Privada, representantes del Consejo de Universidades, de las organizaciones sociales vinculadas con la educación y autoridades educativas del Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Educación.

b) El Consejo Económico y Social del que participan representantes de organizaciones empresariales, de organizaciones de trabajadores, de organizaciones no gubernamentales, de organizaciones socio productivas de reconocida trayectoria nacional y autoridades educativas del Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Educación.

[5]Aprobada en el año 2006.

c) El Consejo de Actualización Curricular conformado por personalidades calificadas de la cultura, la ciencia, la técnica y el mundo del trabajo y la producción, designadas por el ministro de Educación, Ciencia y Tecnología en acuerdo con el Consejo Federal de Educación (Art N° 119).

Podrá observarse quelas organizaciones estudiantiles no participan de ninguno de estos órganos asesores.

Mientras que en el nivel de las instituciones, encontramos que entre los derechos de los alumnos se menciona "integrar centros, asociaciones y clubes de estudiantes u otras organizaciones comunitarias para participar en el funcionamiento de las instituciones educativas, con responsabilidades progresivamente mayores, a medida que avancen en los niveles del sistema" (Art N° 126 inc h) y "participar en la toma de decisiones sobre la formulación de proyectos y en la elección de espacios curriculares complementarios que propendan a desarrollar mayores grados de responsabilidad y autonomía en su proceso de aprendizaje" (Art N° 126 inc i)[6].

Tal como afirman Más Rocha y Vior se trata de una "participación restringida" en tanto "no hay avance alguno respecto de la participación de docentes, estudiantes y padres en el gobierno del sistema y de las instituciones educacionales. Su accionar sigue limitado a las actividades de colaboración en las escuelas para el logro de objetivos de proyectos en cuya definición no participaron" (2009: 44).

Por su parte, la Ley N° 26.892 "Para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas", sancionada en el año 2013, establece que el Ministerio de Educación, con el acuerdo del CFE, debe "promover la elaboración y revisión de las normas sobre convivencia en las instituciones educativas en cada una de las jurisdicciones educativas del país para todos los niveles y modalidades de la enseñanza" (Art N° 4), a partir de una serie de lineamientos, entre los que se hallan:

Que las instituciones educativas puedan elaborar y revisar periódicamente sus propios códigos o acuerdos de convivencia garantizando la participación de la comunidad educativa (Inc c).

Que se impulsen modos de organización institucional para la participación de los alumnos en diferentes ámbitos y asuntos de la vida institucional de la escuela (Inc d).

[6]En este mismo sentido se orientan ciertas Resoluciones del CFE.

Que se prevea y regule la conformación y funcionamiento de órganos e instancias de participación, diálogo y consulta en relación con la convivencia en las instituciones educativas, de funcionamiento permanente y con la intervención de todos los sectores de la comunidad educativa (Inc e).

En principio, la posibilidad de creación de órganos colegiados para la promoción de la convivencia en la escuela, con representantes de los distintos sectores de la comunidad educativa, puede constituirse enun interesante umbral de participación en las instituciones educativas.

No obstante, dado que la normativa educacional no se implementa de acuerdo a su sentido y formulación original, sino que tienen lugar distintos procesos de rechazo, resistencia, apropiación y resignificación, resta identificar y analizar las mediaciones que se producen entre la legislación y las organizaciones estudiantiles e instituciones educativas.

Algunas notas para la reflexión

Partimos de considerar que es preciso integrar el reconocimiento del derecho a la organización y participación política con una redistribución del poder que posibilite la intervención en el proceso de toma de decisiones. Es decir, para una efectiva democratización, la socialización de la participación política debe ir acompañada por una socialización del poder.

De lo contrario, se presenta la contradicción de un número creciente de sujetos participando políticamente con mecanismos concentrados de poder que restringen su intervención en la adopciónde las decisiones. Entonces, la socialización de la política entra en tensión con la apropiación privada de los mecanismos de poder(Coutinho, 2008).

De acuerdo al análisis normativo realizado, es posible advertir avances en torno al reconocimiento del derecho de los y las estudiantes a organizarse y participar políticamente que se ha plasmado en normativa específica. Sin embargo, la intervención e incidencia de los centros de estudiantes en el proceso de toma de decisiones tanto en el gobierno del sistema educativo como en las instituciones es acotada o inexistente.

De esta manera, el *curriculum*, los planes de estudios, los programas y contenidos de las asignaturas, la organización escolar, la política educativa local y nacional, etc-desde

las instancias y mecanismos institucionales- quedan por fuera de las áreas de participación e influencia de las organizaciones estudiantiles.

Encontramos aquí una acentuada tensión entre el reconocimiento de derechos y una concentración de poder. Tal como afirma Gargarella "si, por caso, consagro amplios "derechos de participación", pero mantengo una estructura de poder muy concentrada, el espacio democrático se reduce (…) (algo similar ocurre si amplío la lista de derechos sociales, a la vez que promuevo la concentración de la economía)" (2015: 23).

Entendemos a la normativa sancionada como la "cristalización de un proceso de más de un siglo de luchas por parte del movimiento estudiantil secundario que necesariamente tendrá que profundizarse" (Más Rocha, 2016: 23). Pero aún considerando la importancia del progresivo reconocimiento del derecho a la organización y participación estudiantil, creemos que el horizonte no debiera agotarse ahí.

Coincidimos con Coutinho quien afirma que"la democracia política no es un simple principio táctico: es un valor estratégico permanente, en la medida en la que es condición tanto para la conquista cuanto para la consolidación de esa nueva sociedad"[7](1979: 4). En este sentido, resulta crucial fortalecer la organización de sujetos políticos colectivosy luchar por la apropiación colectiva de los medios del poder.

Bibliografía y fuentes consultadas:

Congreso Nacional (2006): Ley N° 26.206 de Educación Nacional.

Congreso Nacional (2013): Ley N° 26877 de "Creación y funcionamiento de los CE".

Congreso Nacional (2013): Ley N° 26.892 "Para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas".

Coutinho, Carlos Nelson (1979): *A democracia como valor universal*.
Disponible en:
https://www.marxists.org/portugues/coutinho/1979/mes/democracia.htm
Fecha de acceso: Septiembre 2016.

[7]La traducción es nuestra.

Coutinho, Carlos Nelson (2008) *Democracia: un concepto en disputa*.
Disponible en: http://www.socialismo.org.br/portal/filosofia/155-artigo/699-democracia-um-conceito-em-disputa-.

Evangelista, O. (2009) [en línea]: "Apontamentos para o trabalhocom documentos de política educacional". En *I Colóquio A Pesquisa emtrabalho, educação e Políticas Educacionais.* Belém: UFPA, 2009.
Disponible en: http://www.gepeto.ced.ufsc.br/index.php/producao/trabalhos-em-eventos/view.download/120.html
Fecha de acceso: Julio 2013.

Gargarella, R. (2015): "Una limitada ampliación de derechos". En Clarín, Tribuna, lunes 12 de enero de 2015, pág 23, Buenos Aires.

Más Rocha, S. M. y Vior, S. (2009): "Nueva legislación educacional: ¿nueva política?". En Vior, S.; Misuraca, M. R. y Más Rocha, S. M. (comp.): *Formación de docentes. ¿Qué cambió después de los 90 en las políticas, los currículos y las instituciones?,* Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.

Más Rocha, S. M. y Lizzio, G. (2012): "Participación estudiantil en la escuela secundaria". En: Más Rocha, S. M.; Gorostiaga, J.; Tello, C. y Pini, M. (comps.):*La educación secundaria como derecho.* Buenos Aires: Ediciones La Crujía / Stella.

Más Rocha, S. M.(2016): "El Estado y la regulación de la participación estudiantil: la normativa sobre Centros de Estudiantes Secundarios". En *Revista Polifonías. Revista de Educación*, Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján, Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social:
http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/organizados-para-transformar/
Fecha de acceso: Septiembre 2016.

Ministerio de Educación y Deportes:
http://portales.educacion.gov.ar/dnps/centros-de-estudiantes/
Fecha de acceso: Septiembre 2016.

Shiroma, E. O.; Campos, R. y Cardoso Garcia, R. (2005): "Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico–metodológicos para análise de documentos". Em: *Perspectiva - Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC*, Florianópolis, V. 23, n° 2, pp. 427-446, julio / diciembre.
Disponible en: http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html
Fecha de acceso: Julio 2013.

Vázquez, M. (2015): *Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. Grupo Editor Universitario, Colección Las juventudes argentinas hoy: tendencias, perspectivas, debates, CABA.