

El Estado y la regulación de la participación estudiantil: la normativa sobre Centros de Estudiantes Secundarios

Stella Maris Más Rocha
Aceptado Mayo 2016

Resumen

Gran parte de la normativa educacional de la última década en Argentina, consigna entre sus fundamentos el “reposicionamiento del Estado” y la “ampliación de derechos”, cuestiones referenciadas en una implícita comparación con la década de los 90, identificada genéricamente como neoliberal. La “renovada” participación política de los jóvenes se destaca entre esos derechos que se suponen ampliados.

En este trabajo se analiza la regulación de la participación estudiantil en los Centros de Estudiantes Secundarios durante el transcurso del siglo XX y comienzos del XXI para detenernos en la primera Ley Nacional de Creación y Fomento de Centros de Estudiantes N° 26877 del año 2013.

El artículo está organizado en tres partes. En la primera, se justifica la utilización de la normativa como fuente documental que posibilita realizar un análisis de las políticas educativas adoptadas en un determinado momento histórico. Luego, se hace referencia a la forma que adquirió la regulación de la participación estudiantil en la normativa nacional durante los últimos cien años. Finalmente, se pone el foco en el análisis de la legislación vigente y de los cuatro proyectos presentados.

Palabras clave: Centros de Estudiantes – normativa educacional – participación política – movimiento estudiantil – escuela secundaria.

Abstract

A big part of the educational legislation of the last decade in Argentina states in its principles the “repositioning of the State” and the “widening of rights”, issues that implicitly reference a comparison with the 90’s decade identified mostly as neoliberal. A “renewed” political participation of young people is highlighted among those allegedly widened rights.

This work analyzes student participation’s regulations in High School Student Councils during the 20th century and the beginning of the 21st to focus on the first National Law of Creation and Encouragement of Students Councils N° 26877 of 2013.

The work is organized in three parts. In the first one, the use of legislation material as source documents that make it possible to analyze the educational policies adopted in a given historical moment is justified. Then, there is a reference to the shape that student participation regulation has taken in the national legislation over the past one hundred years. Finally, the focus is set on the analysis of the current legislation and the four projects presented.

Key words: High School Student Councils – Educational legislation – political participation – student movement – high school.

Presentación

Gran parte de la normativa educacional de la última década en Argentina, consigna entre sus fundamentos el “reposicionamiento del Estado” y la “ampliación de derechos”, cuestiones referenciadas en una implícita comparación con la década de los 90, identificada genéricamente como neoliberal. La “renovada” participación política de los jóvenes se destaca entre esos derechos que se suponen ampliados.

Diversas medidas adoptadas en educación apuntan a otorgar cierto protagonismo a la “condición juvenil”: nuevos derechos de niños, niñas y adolescentes, extensión de la escolaridad obligatoria, modificación del régimen académico en la escuela

secundaria, eliminación de las amonestaciones como sanción disciplinaria y su reemplazo por acuerdos de convivencia, promoción de la participación en Centros de Estudiantes y Parlamentos Juveniles, becas y programas asistenciales.

Estos cambios que se hacen explícitos en la normativa educacional coinciden, asimismo, con mutaciones más generales que se evidencian no sólo en los textos legales sino también en las recomendaciones que elaboran los organismos internacionales. Algunos autores interpretan que las transformaciones en el discurso de los documentos oficiales se corresponden con la intención de mostrar un rostro más humanitario del capitalismo en el siglo XXI (Shiroma *et al.*, 2005; Wanderley Neves, 2010), en el que se postula que la educación es la vía para la solución de casi todos los problemas del mundo, desde cuestiones relativas a la pobreza, la desigualdad y el desempleo hasta la prevención de enfermedades de transmisión sexual y/o embarazo adolescente. En los documentos de los organismos –principalmente del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)–, así como en la legislación educativa sancionada en la región, van quedando en segundo plano (pero sin desaparecer) términos como productividad, calidad, competitividad, competencia, eficacia, eficiencia –tan caros al neoliberalismo de la época– para enfatizar otros como justicia, equidad, cohesión social, inclusión, empoderamiento y participación de la ciudadanía, seguridad, solidaridad, tercer sector, responsabilidad social, reconocimiento de la diversidad, sentido de pertenencia y gobernabilidad¹. Si bien no se trata de conceptos estrictamente nuevos, lo novedoso es la forma en que son combinados y el sentido que adquieren en los documentos que orientan las políticas públicas contemporáneas. Democratizar la democracia, ampliar la participación de la sociedad civil, fomentar la ciudadanía activa, aparecen como acciones necesarias que deben encarar los Estados en el siglo que transcurre. La escuela secundaria –obligatoria desde hace una década en Argentina– sería el espacio público destinado a garantizar esa formación.

La participación ciudadana, y específicamente de los jóvenes, también es objeto de numerosas recomendaciones y de firmas de acuerdos y pactos por parte de los

1 A modo de ejemplo, los siguientes documentos son muy elocuentes respecto del sentido del cambio: Banco Interamericano de Desarrollo (2006); Banco Mundial (2002 y 2006); Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Corporación Financiera Internacional, Informe N° 34015-AR; CEPAL (2007); Ferroni, Mateo y Payne (2006).

países de la región (Más Rocha y Lizzio, 2012; Más Rocha y Vior, 2016; Vázquez, 2015b). En los últimos años, la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), el Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) no sólo realizan diagnósticos sobre la situación de la juventud sino que elaboran propuestas para que los jóvenes se conviertan en *ciudadanos activos* pero dentro del ámbito político-institucional, “explicitando que la movilización juvenil vinculada con acciones no institucionales o no tradicionales y con los llamados nuevos movimientos sociales, comportan un límite para el ejercicio ciudadano” (Vázquez, 2015b: 45). En el mismo sentido, el Estado argentino, en la última década, ha diseñado e implementado una gran cantidad de programas destinados a promover la participación juvenil, desde propuestas culturales, educativas, de acceso a derechos hasta inclusión en el mercado laboral formal². Para el caso de la participación política en la escuela se destacan el Programa Nacional de Organización Estudiantil de Centros de Estudiantes (del Ministerio de Educación), el Programa Nacional de Concejos Deliberantes Estudiantiles (de la Jefatura de Gabinete de Ministros) y Organizarnos para Transformar (del Ministerio de Desarrollo Social).

Además de estos programas específicos, ¿cómo se regula, desde el Estado, la participación estudiantil? ¿Qué se espera que hagan y dejen de hacer los estudiantes en los espacios escolares destinados explícitamente para su participación? ¿En qué momento algunas acciones estudiantiles son lícitas o dejan de serlo? Estas preguntas iniciales intentan dar sentido a una búsqueda orientada a descifrar la racionalidad política de la normativa que regula la participación estudiantil en las escuelas secundarias³. Se pretende, así, no tanto analizar el aspecto prescriptivo de las normas sino reconocer su carácter político, centrado “en las reglas y estándares de la razón que dividen lo sensato, y [que] ordena sensibilidades en aquello sobre lo que se habla, aquello que se ‘ve’ y aquello de acuerdo a lo que se actúa” (Popkewitz, 2012: 19).

² Ver, al respecto, la sistematización y mapeo que realiza M. Vázquez (2015) de los programas que funcionaron entre 2010 y 2014 en los diferentes Ministerios (Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo Social; Educación; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Cultura; Salud; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Industria; Economía y Finanzas Públicas; Agricultura, Ganadería y Pesca; Interior y Transporte; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Defensa) y Organismos Públicos (ANSES, INADI, Jefatura de Gabinete de Ministros y Presidencia de la Nación). De los 156 programas relevados, 35 se destinaron a promover la participación.

³ En este artículo se presentan algunos avances del proyecto de investigación en curso, bajo mi dirección: “Políticas y regulaciones para la escuela secundaria: inclusión, participación y convivencia”, Escuela de Humanidades, UNSAM, PAI 2015, Código G149.

El debate sobre el derecho de los estudiantes a participar en los asuntos públicos data de varias décadas: si bien se plasmó en medidas concretas a partir de 1973, alcanzó una forma definida diez años más tarde, con el retorno a la democracia (Más Rocha y Lizzio, 2012). Precisamente, el protagonismo político de los jóvenes escolarizados se manifiesta en los Centros de Estudiantes como el lugar “natural” para su participación (Batallán *et al.*, 2009). Estas organizaciones, en tanto ámbitos privilegiados para la toma de decisiones políticas por parte del movimiento estudiantil, se han incrementado en cantidad –al menos, formalmente– en el último lustro. Algunas de sus acciones en el espacio público (cortes de calles, asambleas, entrega de petitorios a las autoridades y tomas de escuelas) adquirieron gran visibilidad a partir de la difusión que han tenido en los medios de comunicación e, incluso, en las redes sociales (Beltrán y Falconi, 2011). Sin embargo, y tal como muestran algunas investigaciones recientes, la politicidad en la escuela se expresa de diversas maneras y no necesariamente a través de las organizaciones formales o espacios institucionalizados (Larrondo, 2013, 2015; Núñez y Litichever, 2015; Vommaro, 2015).

Desde que en 1984, por iniciativa del gobierno nacional, se derogaron en las escuelas secundarias dependientes del Ministerio de Educación⁴ las prohibiciones en materia de participación en los Centros de Estudiantes, cada una de las provincias –con diferentes ritmos e intensidades– ha ido adaptando su normativa. Algunas inmediatamente sancionaron normas tendientes a la ampliación y consolidación de este derecho (por ejemplo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Otras, más reticentes, recién en los últimos años dieron impulso a la creación de estas organizaciones estudiantiles pero manteniendo un férreo control de su funcionamiento por parte de las autoridades educativas (tal es el caso de la Provincia de Buenos Aires).

El objetivo de este trabajo es analizar la regulación de la participación estudiantil en los Centros de Estudiantes Secundarios (en adelante, CES) durante el transcurso del siglo XX, y detenernos en la primera Ley nacional de Creación y Fomento de Centros de Estudiantes N° 26877 del año 2013. El artículo está organizado en tres partes. En la primera, se justifica la utilización de la normativa como

⁴ Conviene recordar que a partir de 1992, cuando se sanciona la Ley N° 24049 de Transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias, las escuelas secundarias pasaron a ser administradas por cada una de las jurisdicciones (a excepción de las que dependían de las universidades).

fuentes documentales que posibilita realizar un análisis de las políticas educativas adoptadas en un determinado momento histórico. Luego, se hace referencia a la forma que adquirió la regulación de la participación estudiantil en la normativa nacional durante los últimos cien años. Finalmente, se pone el foco en el análisis de la legislación vigente y de los cuatro proyectos presentados.

El uso de fuentes documentales: la normativa

En este trabajo, las normas educacionales se utilizan como fuentes documentales que permiten acceder al conocimiento respecto de la participación política de los estudiantes secundarios en los CES, ya que nos posibilita detenernos en un aspecto importante de la complejidad que adquiere la consolidación del derecho a la participación en Argentina.

La normativa no brinda por sí misma toda la información para caracterizar una política educativa pero proporciona claves que habilitan su reconstrucción. Y nos ofrece algunas pistas sobre cómo el Estado define los temas y problemas educativos, las acciones propuestas para abordarlos, los sujetos responsables de llevarlas a cabo y los recursos que destina para ello.

En tanto instrumento de regulación social (Popkewitz, 1994), la normativa expresa ciertas intencionalidades por parte de quienes constituyen el sector dominante en un determinado momento histórico. Por un lado, puede ser la cristalización –a través de la concreción en un texto legal– de procesos sociales que ya se vienen dando en la realidad. La ley sería, entonces, el punto de llegada de un camino recorrido, sin necesidad que instale algo nuevo sino que genere un impacto político, produciendo una eficacia simbólica (Novick, 2014). Pero también puede darse el caso que lo que se pretenda sea producir determinados resultados, provocar ciertos efectos en el campo social y educativo, con lo que la ley tendría entonces una eficacia instrumental (Novick, 2014). En definitiva, la normativa constituye un instrumento de persuasión por el que se instauran relaciones de poder y formas de concebir la realidad (Popkewitz, 1994). Se presenta, así, como un documento histórico en el que es posible rastrear proyectos político-educacionales, conflictos, intereses, disputas; es decir, determinadas concepciones del mundo (Más Rocha y Lizzio, 2012). Las normas, en tanto focos

articuladores de luchas y de demandas, no son estáticas, sino que condensan dinámicamente relaciones de poder (Más Rocha, *et al.*, 2013; O'Donnell, 2002) y maneras de comprender y actuar en el campo político y pedagógico, “resumen las conquistas de viejas luchas políticas” (Novick, 2014: 16). Los cambios que se producen en la normativa, reflejan tendencias, intencionalidades de quienes los proponen, en diferentes momentos. En el caso de las normas que han regulado la participación estudiantil en los CES puede observarse cómo han ido mutando en función de situaciones históricas específicas (Más Rocha, 2009). Así, no es posible interpretar la normativa aislada de las cuestiones relativas a los conflictos (de clase) y del poder. Cada norma implica –aunque no siempre sea tan evidente– relaciones y contradicciones sociales. Y como toda política educativa expresa relaciones de clase (Finkel, 1986) también puede reconocerse este carácter en las normas que el Estado adopta para regular esas relaciones.

A partir de estas consideraciones, ¿cómo leer la normativa? Si interrogamos adecuadamente la legislación, ella nos permite captar la racionalidad de la política, ya que “transparenta –hace más visibles– aquellos factores llamados genéricamente ideológicos, permitiéndonos aprehender la riqueza y sustancia de la dimensión jurídica de lo social” (Novick, 2014: 19). Entonces, las leyes, resoluciones y decretos emitidos por los poderes del Estado constituyen el discurso oficial, es el que se pudo concretar en el marco de las luchas sociales y políticas. Los documentos relevados indican tendencias predominantes, hegemónicas. No exponen el complejo proceso de elaboración de la norma, pero sí un momento muy importante y decisivo de ese proceso: el de la concreción a través de un texto escrito. Los debates parlamentarios de las leyes educativas reflejan, en muchos casos, el proceso seguido: proyectos que se mantienen inalterables hasta convertirse en ley, elaboración de dictámenes diferenciados (por parte de la mayoría y de la minoría), artículos que se modifican parcialmente, pedidos de “cuarto intermedio” para negociar posiciones, etc. Estrategias, en última instancia, que muestran que la normativa que resulta de ese proceso es la que se pudo sancionar en una determinada coyuntura político-social (y educativa).

En algunos casos, principalmente en leyes o proyectos, las definiciones no están sólo en el articulado del texto legal sino, centralmente, en los fundamentos, en el mensaje que acompaña el proyecto, es decir, en la argumentación que legisladores y legisladoras esgrimen para convencer a otros y/o justificar su propuesta. Por

ello, no sólo trabajamos con lo que se prescribe en una norma sino también con aquello que estructura el campo de sentido de la educación escolarizada (Giovine y Suasnábar, 2012). Nos interesa conocer las ideas explícitas de un texto legal, sus recurrencias, la insistencia en determinados términos y conceptos pero también sus ausencias, sus omisiones, sus silencios, el pequeño o gran margen que permite para su posterior interpretación, aplicación o rechazo.

Desde estas concepciones se ha abordado la lectura y el análisis tanto de la Ley N° 26877/2013 como de los proyectos que la precedieron (los que tuvieron tratamiento parlamentario). Para poder interpretar la Ley de Centros de Estudiantes vigente resulta necesario presentar el derrotero que siguió la regulación del derecho a la participación política en nuestro país para mostrar qué tan novedosa o qué tan disruptiva fue la normativa en más de un siglo de la escuela secundaria.

La participación política estudiantil en la normativa: breve recorrido histórico

Como se afirmó en líneas precedentes, los CES constituyen el ámbito típico de organización y participación política de jóvenes escolarizados. Si bien pueden reconocerse actividades políticas por parte de estudiantes casi desde el inicio de la escuela secundaria argentina⁵, su origen e institucionalización se remontan al contexto de la Reforma Universitaria de 1918⁶. En el marco del reclamo por la participación del claustro estudiantil en el cogobierno universitario –entre otros principios–, se crea en 1921 la Federación de Estudiantes Secundarios (FES) como antecedente de coordinación entre las diversas organizaciones de base que se arrogaban la representación de los derechos de los estudiantes. Estas

5 En un trabajo anterior (Más Rocha, 2009) se recuperaba la historia de la acción de los estudiantes del Colegio Monserrat, dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba, frente a la muerte de un alumno, en 1860, como consecuencia de los castigos corporales que le propinó su maestro. Garaño y Pertot (2002) relatan también algunas de las acciones organizadas por los estudiantes en los inicios del Colegio Nacional de Buenos Aires. Berguier *et al.* (1986) sistematizan la historia del movimiento estudiantil secundario en sus primeros años de existencia.

6 Por ejemplo, en 1915, en Tucumán se realiza la primera reunión nacional de estudiantes secundarios (participan 22 colegios nacionales) y dos años más tarde se crea la Federación Estudiantil de Tucumán. En esta provincia ya se habían realizado, en 1917 y 1918, las primeras huelgas de estudiantes en el Colegio Nacional y en la Escuela de Comercio (Jiménez, 2007).

organizaciones pretendían articular las acciones del movimiento estudiantil nucleando a los Centros y asociaciones ya institucionalizados.

La década del 30 marca el inicio de los intentos sistemáticos por parte de gobiernos –tanto militares como conservadores– por impedir la continuidad de las actividades políticas de los jóvenes y sus organizaciones. La denominada “Resolución de la Torre” (en alusión al Ministro de Justicia e Instrucción Pública del presidente Agustín P. Justo), del 24 de octubre de 1936, prohibía a los estudiantes y a los CES “intervenir en asuntos [en los] que no sean parte” especialmente si se trataba de “sanciones contra alumnos o empleados”. El ministro J. de la Torre argumentaba, en los *Considerando* de la resolución, “que por elementales razones de disciplina es inadmisibile que los alumnos de los establecimientos de enseñanza intervengan, ni aún con peticiones a título de gracia, en asuntos cuya resolución incumbe a las autoridades respectivas o a la Superioridad” y que, por lo tanto, era preciso dictar “una disposición prohibitiva, expresa y terminante”, sancionando la desobediencia (Más Rocha, 2009).

En 1943 se aprueba el “Reglamento General para los establecimientos de enseñanza media dependientes del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública”. Las restricciones a la participación se profundizan aún más, ya que sólo se autorizará la formación de “asociaciones ocasionales y temporarias para despertar [en los alumnos] estímulos o actividades de exclusiva índole docente o cultural y sólo cuando los Rectores o Directores entendieren que fuese conveniente” (art. 174°). La misma norma prohibía a los directores de las escuelas “atender representaciones colectivas de los alumnos, ni por sí, ni por los llamados centros o entidades estudiantiles”. En ese mismo año, se crean los Clubes Colegiales (art. 228° del “Reglamento General para los establecimientos de enseñanza secundaria”), “cuyo principal objeto [era] fomentar el espíritu de camaradería, cooperación y competencias deportivas”, en un claro intento de orientar las actividades estudiantiles hacia cuestiones “no políticas”⁷.

7 El 17/05/43 se dictó el decreto N° 150073, firmado por el ex presidente Ramón Castillo y por el ministro de Justicia e Instrucción Pública, Guillermo Rothe, en el que se aprobó el “Reglamento General para los establecimientos de enseñanza secundaria”. En el artículo 228°, inciso e), se asignó al Departamento de Educación Física, entre otras funciones, “crear clubes colegiales cuyo principal objeto será fomentar el espíritu de camaradería, cooperación y competencias deportivas”. Para ello se organizó, también, un “cuerpo de adalides” con los alumnos distinguidos por “sus condiciones físicas, preparación en la materia y que revelen la nobleza de su proceder” (art. 228°, inc. f). La Resolución N° 595 del año 1958 reedita la propuesta de los Clubes Colegiales y define pautas específicas para su organización.

Sin embargo, lejos de desaparecer o disminuir su accionar, las asociaciones estudiantiles crecían. Para contrarrestar, entonces, el poder de la FES, el ministro de Educación Armando Méndez San Martín creó en 1953, durante la segunda presidencia de Perón, la Unión de Estudiantes Secundarios (UES). Esta organización, a diferencia de las que ya existían, surgía de una iniciativa estatal, se articulaba en dos “ramas” (femenina y masculina) y también era nucleada por actividades deportivas.

La década del 50 se caracterizó por una gran expansión de la escuela secundaria: entre 1945 y 1955 la matrícula se duplicó (126%), pasando de 167.116 alumnos a 377.713. Y esa expansión no sólo se debió al ingreso de los hijos de las clases acomodadas sino también de los sectores medios-bajos y obreros calificados, ya que las modalidades que más crecieron fueron la industrial (223%), la comercial (199%) y la normal (93%)⁸. A la par, se incrementaba la cantidad de Federaciones y Ligas de estudiantes⁹ que se organizaban para resistir las medidas que, desde el gobierno nacional, se anunciaban para dar comienzo a la creación de universidades privadas. Así, la lucha por la universidad “laica o libre” de 1958¹⁰ también tuvo como protagonistas a los estudiantes secundarios, quienes ocuparon las calles y tomaron las escuelas en rechazo a la política clerical. Según Manzano (2011), el involucramiento de los secundarios en la “causa laica” no se explica sólo por la solidaridad con sus pares universitarios sino también “en defensa propia”, ya que el conflicto les permitió hacer públicos ciertos reclamos por cuestiones cotidianas de la experiencia escolar: el avance del clero en la educación, arbitrariedades por parte de directivos (autoritarismo y actitudes antisemitas) y la derogación de la “Resolución de la Torre”. Frente al accionar estudiantil, las respuestas del Poder Ejecutivo Nacional no se hicieron esperar: detención de adolescentes, sumarios a quienes tomaban las escuelas¹¹ y cierre de las instituciones en las que los estudiantes se habían declarado en huelga¹².

8 Ver Tedesco (1980).

9 Por ejemplo, la Federación Metropolitana de Estudiantes Secundarios (FEMES), de origen comunista, creada en mayo de 1958, en el marco del Primer Congreso Metropolitano de Estudiantes Secundarios. Ese año, también, se multiplicaron la Ligas en las ciudades de Córdoba, Rosario y Tucumán. La Liga del Sur, en la provincia de Buenos Aires, nucleaba a los estudiantes de Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora.

10 Así se conoció la resistencia organizada por estudiantes (tanto universitarios como secundarios), en 1958 durante la presidencia de Arturo Frondizi, en rechazo a la reglamentación del artículo 28° del Decreto ley 6403 que permitía –por primera vez en nuestro país– que las universidades particulares, o “libres”, expidieran títulos que habilitasen a sus egresados a ejercer profesionalmente.

11 Tal fue el caso de los estudiantes del Colegio Nacional Mitre, sumariados por usurpación (Manzano, 2011).

12 En un comunicado, el ministro de Educación y Justicia, Luis Mac Kay, vinculado a la Iglesia Católica, anunciaba sanciones disciplinarias a los estudiantes que no asistieran a clase u organizaran piquetes y, también, el cierre de ocho escuelas con la consecuente pérdida del ciclo lectivo para los alumnos (Manzano, 2009, 2011).

Con el golpe de Estado del Gral. Onganía, en 1966, y el Decreto ley N° 16912 por el que se intervenían las Universidades Nacionales, las acciones coordinadas entre secundarios y universitarios continuaron hasta llegar a su punto más álgido en el *Cordobazo*. Desde el fenómeno conocido como la *Noche de los bastones largos* hasta 1969 se sucedieron una gran cantidad de revueltas y huelgas estudiantiles en la Capital Federal y varias provincias del país (Tucumán, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Corrientes y Buenos Aires) por diversos reclamos¹³. A pesar de la estricta prohibición a la organización política, crecían clandestinamente las organizaciones que buscaban formas institucionalizadas para canalizar las protestas: se crearon el Movimiento Estudiantil Secundario de Acción Popular (MESAP) y los COLES (Comandos de Organización y Lucha Estudiantiles). Ni las amenazas de sanciones ni la represión constante¹⁴ detuvieron el enfrentamiento de los estudiantes a la política educativa, social y económica de la dictadura.

En el breve período del gobierno de H. J. Cámpora (mayo-julio de 1973) parecían cumplirse varias de las reivindicaciones estudiantiles: libre agremiación, eliminación de los exámenes de ingreso en los colegios nacionales, implementación de la asignatura ERSA (Estudios de la Realidad Social Argentina), aplicación efectiva del boleto estudiantil¹⁵. Sin embargo, duraron lo que el presidente permaneció en el poder. El clima de época había generado, ya en abril de ese año, la refundación de la UES. Y crecían, también, otras organizaciones cuestionando el avance de la derecha peronista: Juventud Guevarista (JG), Juventud Socialista (JS), Federación Juvenil Comunista (FJC), Juventud Radical Revolucionaria (JRR), Grupo de Estudiantes Socialistas Antiimperialistas (GESA), que confluían todas –a partir de 1974– en la Coordinadora de Estudiantes Secundarios (CES).

13 Uno de ellos fue la implementación del Decreto N° 9767 del 29/12/1967 “Reglamentación general del régimen de calificaciones, exámenes y promociones”, que introducía ciertos cambios en la manera de evaluar a los estudiantes.

14 Centenares de estudiantes fueron detenidos en las movilizaciones de esos años. En el marco de la represión, la policía asesinó a Santiago Pampillón (Córdoba, 1966), Juan José Cabral (Corrientes, 1969), Adolfo Bello y Luis Blanco (Rosario, 1969). Una cronología de estos sucesos puede leerse en Bonavena (2012).

15 En 1972, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Nación emitieron conjuntamente las Resoluciones N° 103 y 97, por las que se otorgaba un 20% de descuento en las tarifas del transporte de pasajeros a estudiantes secundarios, universitarios y docentes. El 22 de agosto del mismo año, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, firmó el Decreto N° 4594 por el que se aplicaba el descuento en las líneas de servicios interurbanos de la jurisdicción. Pero a pesar de estas disposiciones, el “boleto estudiantil” no se implementó.

En 1975, y ya en un contexto que anticipaba lo que se desataría durante la última dictadura militar, la Resolución N° 41 del ministro de Cultura y Educación, O. Ivanissevich, suspendía la autorización para formar nuevos Centros de Estudiantes así como las actividades de los ya existentes. El autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, iniciado en 1976, completó el accionar de la Triple A (Alianza Anticomunista Argentina) con expulsiones, desapariciones, tortura, secuestro, cárcel y asesinato de numerosos jóvenes, entre ellos, estudiantes secundarios (Bonavena y Millán, 2012; CONADEP, 1984; Garaño y Pertot, 2002). Los sucesos ocurridos en la *Noche de los lápices* dieron cuenta del plan sistemático de terminar con la vida de estudiantes militantes. Uno de los documentos más conocidos emitido por el Ministerio de Cultura y Educación (Resolución N° 538 del 27 de octubre de 1977), fue el titulado “Subversión en el ámbito educativo (Conozcamos a nuestro enemigo)”. En él se promueve como propósito “erradicar la subversión en todas sus formas”, a través de “la vigencia de los valores de la moral cristiana, de la tradición nacional y de la dignidad del ser argentino y la conformación de un sistema educativo acorde a las necesidades del país” (*Considerando* de la Resolución N° 538). El “folleto”, tal como se conoció, fue distribuido a inspectores y directores de escuelas con la intención explícita de detectar en las instituciones educativas “alumnos subversivos” y/o posibles “familias subversivas”.

Participar en democracia: de la prohibición a la regulación

Fue recién a comienzos de 1984 que se derogaron todas las reglamentaciones que atentaban contra los principios de la democratización y la participación mencionadas en los párrafos anteriores. Se dictaron, en consecuencia, resoluciones ministeriales y circulares por parte de la Dirección Nacional de Educación Media (DINEM)¹⁶ –en un breve período de tiempo– que promovían la creación de Asociaciones o Centros y reconocían el derecho a la participación de los estudiantes (Más Rocha y Lizzio, 2012), con el objetivo de “hacer de la escuela media un espacio de socialización no autoritaria” (Manzano, 2011: 48). Junto con ello, el gobierno de Raúl Alfonsín implementó numerosas medidas

16 En 1984 se dictaron las Circulares N° 38, 50, 71 y 274 para regular la creación y puesta en marcha de las Asociaciones Estudiantiles y/o Centros de Estudiantes. En el mismo año, además, las Circulares N° 54, 72, 77, 101, 115, 124, 129 y 163 hacían referencia a “temas muy vinculados con la conducta juvenil como la libertad, la solidaridad, la preservación del medio ambiente, la vestimenta escolar, el cooperativismo” (Anexo I de la Circular N° 57/85 de la DINEM sobre “Envío de material informativo para los Centros de Estudiantes”).

para permitir el acceso de los sectores populares a la escuela y a la universidad. La más importante fue la eliminación de los exámenes de ingreso y cupos a las escuelas secundarias nacionales a través de la Resolución Ministerial N° 2414/84. Esta decisión se tradujo, en los años siguientes, en un aumento significativo de la matrícula: el nivel medio pasó de 1.483.434 alumnos en 1983 a 2.047.183 en 1988. En la universidad se instauró el ingreso irrestricto y la matrícula prácticamente se duplicó al aumentar de 416.571 estudiantes a 755.206 en el mismo período (Más Rocha y Lizzio, 2012).

Sin embargo, las pretensiones democráticas de la normativa de este momento encontraban sus límites. Si bien se promovía y alentaba la participación estudiantil ésta se restringía al ámbito escolar y recreativo¹⁷. Las Resoluciones ministeriales del año 1984 que regulaban la acción de los CES¹⁸ prohibían explícitamente las “actividades de proselitismo partidista” en las escuelas (Resolución N° 78/84), concibiendo a los partidos políticos como “espacios de discordia y, en última instancia, reñidos con el civismo” (Manzano, 2011: 48)¹⁹. Esta prohibición iba a contramano de lo que sucedía en las filas de los diferentes partidos que, con la apertura democrática, vieron aumentar la cantidad de militantes jóvenes y, entre ellos, de estudiantes secundarios. Quizá fue en las universidades donde ese crecimiento se evidenció en las agrupaciones que participaron de los Centros de Estudiantes²⁰. El movimiento estudiantil reaccionó frente a las disposiciones

17 Aunque excede los límites de este trabajo, es necesario mencionar que en algunas de las Circulares emitidas por la DINEM se apelaba a los discursos del papa Juan Pablo II para justificar por qué la solidaridad era un valor importante entre los estudiantes (Circular N° 54/84) o por qué la moral y las buenas costumbres debían ser referencia para las actividades juveniles (Circular N° 71/84). Este último tema había sido cuestionado por el movimiento estudiantil.

18 La normativa establecía algunos lineamientos generales para el funcionamiento de los Centros: podían participar todos los alumnos y alumnas de la escuela; conformarían una Comisión Directiva y una Asamblea de Delegados cuyos miembros serían elegidos por voto directo, secreto y universal; las listas minoritarias debían tener representación en la Comisión Directiva. Los CES tenían que definir un estatuto y un plan de actividades, que eran aprobados por la Asamblea de Delegados y la Comisión Directiva. Los directores o directoras de las escuelas sólo tomaban conocimiento de ellos y debían garantizar un espacio físico para el funcionamiento del Centro.

19 En la Circular N° 129/84 de la DINEM, “Mensaje a los docentes sobre proselitismo político-partidista en la escuela media” se afirma que se “[...] rechaza el adoctrinamiento que agrede la posibilidad de libre decisión de los adolescentes, la militancia que perturba el ritmo y la vida de la institución escolar, el proselitismo que vulnera el marco de las normas vigentes y la pugna de los intereses partidistas que conspira contra el clima de convivencia entre adultos y jóvenes en la comunidad educativa de la escuela media” (subrayados en el original).

20 P. Vommaro (2015: 28) señala: “La apertura universitaria implicó una reactivación de la política estudiantil. La vida de los Centros de Estudiantes se organizó en agrupaciones vinculadas fuertemente con los partidos políticos. Franja Morada, ligada a la UCR, fue la principal agrupación universitaria, que mantuvo su hegemonía frente a la izquierda y al peronismo en la mayoría de los Centros de estudiantes hasta 1987. La Juventud

ministeriales en la conocida *Marcha por la Libre Agremiación*, reclamando libertad para ejercer actividades gremiales e independencia de los organismos de control como lo eran las direcciones escolares (Enrique, 2012). Pero a pesar de las garantías normativas o legales para favorecer la participación y de las comisiones que creó el Ministerio de Educación para trabajar este tema con directivos y docentes²¹, fueron numerosos los casos en que las autoridades escolares intentaron impedir o limitar el accionar de los estudiantes²². Al no desmantelarse el aparato burocrático-autoritario de la dictadura en la administración central (esto es, en el Ministerio de Educación) ni en las instituciones escolares²³, la democracia, en consecuencia, presentaba serias limitaciones para construirse sobre esta base.

Los 90: lucha por la educación pública e intentos de despolitización

La participación y movilización de los estudiantes secundarios en el retorno a la democracia no se restringió a cuestiones gremiales o estrictamente escolares, la militancia por los derechos humanos caracterizó esta década. Temas como la sanción de las “leyes de impunidad” (Ley de Punto Final N° 23492 en 1986 y Ley de Obediencia Debida N° 23521 en 1987) los convocó a movilizarse y expresar su rechazo en las calles. Los indultos del presidente C. Menem en 1989 y 1990, beneficiando a los responsables de la última dictadura militar, impulsaron diversas estrategias de acción de los jóvenes militantes que ya no confiaron en los partidos políticos ni en los mecanismos tradicionales de representación y delegación. La agrupación HIJOS (Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio), formada en 1995, utilizó como lema “si no hay justicia, hay escrache” y adoptó la modalidad de acción directa. Otras

Universitaria Peronista (JUP), la Juventud Universitaria Intransigente (JUI) y expresiones del trotskismo, como el Movimiento al Socialismo (MAS), también tuvieron un crecimiento en esos años como brazos universitarios de sus respectivos partidos. La derecha también estuvo representada [a través de] la agrupación universitaria UPAU (expresión juvenil de la Unión del Centro Democrático)”.

21 En 1985, desde la DINEM, se elaboró una encuesta para todas las escuelas secundarias nacionales (Anexo II “Encuesta de información y de opinión para el Centro de Estudiantes”, Circular N° 57/85) en la que se indagaba, entre otros temas, si las autoridades impedían o no la conformación del CE.

22 En varias presentaciones hechas al Congreso de la Nación, por parte de diputados de la Unión Cívica Radical y del Partido Intransigente, se denunciaron intentos de docentes o directores y directoras de escuelas secundarias para impedir elecciones o funcionamiento de Centros, trato diferencial (y negación de derechos) a estudiantes militantes en los CES así como amenazas e intimidaciones.

23 Por medio de la Ley N° 23068/84 se autorizó a las Universidades Nacionales a impugnar los concursos docentes sustanciados durante la dictadura militar. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con las designaciones de los equipos directivos y docentes de las escuelas secundarias públicas.

organizaciones como la CORREPI (Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional), que denunciaba los casos de “gatillo fácil”, también aglutinaron entre sus filas a numerosos jóvenes que participaban en Centros de Estudiantes.

El protagonismo del movimiento estudiantil secundario se vio reflejado, específicamente, en la oposición a la sanción de las leyes educativas de la época (Ley de Transferencias N° 24049/91, Ley Federal de Educación N° 24195/93 y Ley de Educación Superior N° 24521/95) mediante marchas, sentadas, tomas de escuela, clases públicas y “abrazos” al Congreso. Éstas serán las últimas actividades de carácter nacional, ya que con la transferencia de las escuelas secundarias a las provincias los conflictos y reclamos se trasladarían al interior de las jurisdicciones²⁴.

La Ley Federal de Educación promovía una participación acotada exclusivamente a las actividades institucionales: sólo se hacía referencia al derecho que tienen los estudiantes a integrar centros, asociaciones y clubes y a “participar en el funcionamiento de las unidades educativas, con responsabilidades progresivamente mayores, a medida que avancen en los niveles del sistema” (art. 43°).

En un gobierno constitucional, la normativa de la década ya no podía cuestionar ni prohibir la existencia de los CES, entonces la estrategia consistió en intentar despolitizar al movimiento estudiantil secundario y mantener la gobernabilidad a través del control de las acciones de los estudiantes (Más Rocha y Lizzio, 2012). La Resolución N° 1594/90 emitida por el Ministerio de Educación y Justicia creaba los Clubes Colegiales (aprobados originalmente en 1943 y reformulados en 1958), recuperando antecedentes de gobiernos anteriores, con el intento de aislar a los militantes en los CES diseñando instancias “participativas” no politizadas para el conjunto de estudiantes. En estos Clubes, estaban expresamente prohibidas “las cuestiones políticas, religiosas, sociales y/o discriminatorias”²⁵. En la normativa se detallaban cada una de las actividades que las instancias

24 Una excepción lo constituye la marcha nacional convocada por sindicatos docentes y Centros de Estudiantes, en abril de 2007, en repudio al asesinato del profesor Carlos Fuentealba, ocurrido en Neuquén luego de que la policía antimotines de esa provincia reprimiera una manifestación de docentes por reclamos salariales.

25 Base IV, art. 19°, Resolución N° 1594/90.

organizativas de los Clubes (comisiones y subcomisiones) podían desarrollar²⁶, y se recomendaba a docentes y directivos estimular esas actividades para no “alterar la armonía” si quedaban en manos de los estudiantes: “la confianza ciega en la bondad de las potencias naturales del alumno, puede llevar al libertinaje y desenfreno”²⁷.

Los breves períodos de gobierno –aún de distinto signo político– que se sucedieron entre 2000 y 2003 no produjeron ningún tipo de normativa relacionada con la actividad de los Centros de Estudiantes, en consecuencia, no significaron un cambio de rumbo.

2003-2015: ¿El resurgimiento de la participación política estudiantil?

Con la asunción de N. Kirchner en 2003, se plantea la necesidad de un reordenamiento legal en materia educacional, intentando responder a los legítimos reclamos de cambios por parte de docentes y estudiantes (Más Rocha y Vior, 2016). En esta nueva etapa, el PEN comienza a impulsar una “reforma de la reforma” a partir de la sanción de nuevas leyes de educación y sus consecuentes modificaciones en la regulación del sistema. En 2006, el gobierno nacional difundió el “Documento para el debate. Ley de Educación Nacional: hacia una educación de calidad para una sociedad más justa” en el que se afianzan las ideas sobre la delegación de poder en otros y la formación para “elegir” (no para ser elegido): “La educación para la democracia deberá [permitir] a las actuales y futuras generaciones de ciudadanos elegir de manera reflexiva y autónoma a quienes conducen el Estado y participar activamente en las organizaciones políticas y sociales que los expresen y representen” (MECyT, 2006: 5). La Ley de Educación Nacional N° 26206, sancionada el mismo año, no definió acciones específicas para los CES ni tampoco promovió que las organizaciones estudiantiles nacionales y/o provinciales integraran algún órgano asesor del Ministerio de Educación²⁸; la participación en las escuelas, en dicha norma, está

26 Actividades culturales (lectura, canto y coro, orquesta, teatro, danza, biblioteca, hobbies: intercambio de marquillas, filatelia, distintivos, etc.), sociales (turismo, picnics, reuniones de camaradería, acción con los vecinos, ahorros y préstamos de honor) y deportivas (campeonatos internos e intercolegiales, exhibiciones, festivales, campamentos, etc.).

27 “Sugerencias para el trabajo del Club Colegial”, Resolución N° 1594/90.

28 La Ley de Educación Nacional (art. 116°) crea el Consejo Federal de Educación, que cuenta con el apoyo de tres Consejos Consultivos: Económico y Social (vigente desde la Ley Federal de Educación), de Políticas

acotada a la posibilidad de “formular proyectos” y “definir espacios curriculares complementarios” dentro de la institución educativa (art. 126° LEN).

Sin embargo, con posterioridad, a través de Resoluciones del Consejo Federal de Educación²⁹ y de Programas específicos³⁰ se propusieron acciones para impulsar espacios de participación que incluían a los Centros de Estudiantes. Se trata de iniciativas estatales que se dieron luego de que los estudiantes secundarios volvieran a ser protagonistas al hacer sus reclamos en el espacio público a través de las tomas de las escuelas. Como anticipamos, desde que las escuelas secundarias nacionales fueron transferidas a las provincias, los conflictos y reclamos se trasladaron al interior de cada jurisdicción. En consecuencia, sólo tuvieron gran repercusión aquellas acciones que los medios masivos de comunicación (y las redes sociales) reflejaron. Tal es el caso, por ejemplo, de la resistencia de los estudiantes de la provincia de Buenos Aires a la “prueba integradora”³¹ en el año 2005, cuya implementación generó sentadas y tomas de escuelas. En la Ciudad de Buenos Aires, el recorte de las becas para los alumnos –en 2008– junto al rechazo por parte del movimiento estudiantil (también de sindicatos docentes y organismos de derechos humanos) a la designación de Abel

Educativas y de Actualización Curricular. En ninguno de ellos está contemplada la participación de organizaciones estudiantiles.

29 Tal es el caso de la Resolución CFE N° 79/09, Plan Nacional de Educación Obligatoria, en la que se proponen estrategias para fortalecer la gestión institucional del nivel medio, entre las que se destacan: “Diseñar e implementar espacios de participación de adolescentes y jóvenes en sus escuelas y comunidades a partir de proyectos centrados en acciones de participación juvenil que contribuyan al desarrollo de espacios pedagógicos alternativos que promuevan la construcción de la ciudadanía y temas relacionados con la convivencia escolar, a través de diferentes dispositivos, tales como: CAJ, centros de estudiantes, proyectos solidarios, voluntariado escolar y parlamento juvenil”, “Incorporar tiempos y espacios de participación de docentes y alumnos para la toma de decisiones institucionales a través de horas institucionales de profesores, actividades por departamentos, espacios físicos más allá de las aulas y consejos de convivencia entre otros” (p. 44). La Resolución CFE N° 84/09 “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” plantea que es posible que se diseñen espacios curriculares, en el ciclo orientado del nivel, en el que “los estudiantes puedan poner en relación los aportes de diferentes disciplinas y/o áreas curriculares, sus puntos de vista, preocupaciones y exploración de alternativas, en una producción integrada y creativa, con incidencia y relevancia comunitaria, que les posibilite construir un compromiso con la realidad social. Estas instancias podrán incluir: acciones de voluntariado, emprendimientos cooperativos, muestras interactivas y/o producciones artísticas o tecnológicas, entre otras. En todos los casos, se trata de propuestas cuya definición curricular (problema, tema, alcance) se realiza con participación de los estudiantes”. (Punto 94, e, p. 25).

30 Como el Programa Nacional de Organización Estudiantil y Centros de Estudiantes, creado en 2013, dependiente de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación.

31 La Resolución FCyE N° 233/05 estableció que en todas las provincias se implemente, en los últimos tres años de la escuela secundaria o Ciclo Polimodal, una “instancia final de evaluación integradora para Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales” (art. 1°), de carácter vinculante para la acreditación de asignaturas y la promoción de los estudiantes (art. 2°).

Posse como ministro de Educación³², un año más tarde, generaron numerosos conflictos con las autoridades porteñas. Entre 2010 y 2013, las tomas de las escuelas secundarias de la CABA se multiplicaron y volvieron a ser noticia en todos los medios por el reclamo de los estudiantes respecto de las condiciones de la infraestructura escolar (caída de mampostería, falta de calefacción y/o ventilación, etc.); exigían, también, su participación en el debate y diseño del currículo de la Nueva Escuela Secundaria. Por otra parte, en la provincia de Córdoba, en el marco de la sanción de la Ley de Educación provincial N° 9870 del año 2010, los estudiantes secundarios se movilizaron en rechazo a la inclusión de la religión en la enseñanza (que, finalmente, quedó como materia optativa y extracurricular en la educación pública). Paralelamente, se registró una revitalización de la participación de jóvenes (y, entre ellos, secundarios) en organizaciones y movimientos políticos tanto nuevos como preexistentes (Vázquez, 2015a). Entre ellos, se destacó la militancia dentro de las filas del kirchnerismo y su disputa por espacios de poder dentro del Estado: “la *gestión militante* expresa un desplazamiento o resignificación del término *militancia* en relación con el trabajo *en, desde y para* el Estado. Trabajar *en* el Estado [se interpreta como] una forma de militancia *por y para* el Estado” (Vázquez, 2015a: 410-411, destacado en el original).

En ese contexto, en 2012, y también con gran repercusión mediática, se sancionó la Ley de Ciudadanía argentina N° 26774, que permite a quienes tienen entre 16 y 18 años votar en las elecciones nacionales. Cabe destacar que no surgió como iniciativa de los jóvenes sino como propuesta del gobierno nacional. 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). De manera semejante, aunque sin la discusión pública como la que generó el “voto joven”, se presentó en el Congreso la ley sobre Centros de Estudiantes. Como intentamos mostrar, el activismo de los jóvenes escolarizados tenía otras demandas.

32 El ministro, que sólo duró 12 días en el cargo, había sido cuestionado por sus polémicas declaraciones en temas como juventud, derechos humanos, garantismo, protestas sociales y negociaciones salariales.

La primera ley nacional de Creación y Fomento de Centros de Estudiantes: ¿qué hay de nuevo?

Entre 2012 y 2013 se presentaron en la Cámara de Diputados de la Nación cuatro proyectos diferentes³³ para regular el accionar de los Centros de Estudiantes. Para poder analizarlos y compararlos se han tenido en cuenta tres aspectos fundamentales: a) antecedentes jurídicos (internacionales, nacionales y/o jurisdiccionales) que se citan en el texto; b) antecedentes históricos del movimiento estudiantil secundario a los que se hace referencia; y c) funciones y características que se les atribuye a los CE. A continuación, se presenta una síntesis de cada propuesta.

- *Proyecto N° 4865-D-2012*: “Creación de organismos de representación estudiantil bajo la forma de Centros de Estudiantes”, presentado por M. I. Pilatti Vergara (FPV-PJ, Chaco), J. Perié (FPV-PJ, Misiones), M. Brawer (FPV-PJ, CABA) y L. Grosso (FPV-PJ, Buenos Aires).

En este proyecto se citan como antecedentes jurídicos internacionales, para la libertad de asociación: la Declaración Universal de los DDHH (art. 20° inc. 1), la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre (art. XXII), el Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos (art. 22° inc. 1), la Convención Americana sobre DDHH (art. 16° inc. 1). A nivel nacional, se presenta a la Ley Nacional de Educación N° 26206 como el marco general (art. 126° inc. h). Se refiere, también, a los casos de algunas jurisdicciones que han regulado el derecho a la participación estudiantil en los CE: CABA (1998), Chaco (2002) y Buenos Aires (2005). Se ubica, temporalmente, el inicio del accionar del movimiento estudiantil secundario recién en la década del 70, omitiendo gran parte de la historia. La cronología construida por los autores del proyecto resalta unos períodos históricos y prescinde de otros. Por ejemplo, la alusión al gobierno democrático de 1983-1989 sólo ocupa un renglón y no se hace mención a ninguna de las medidas político-educacionales que se implementaron para estimular la participación estudiantil y la creación de CE. Finalmente, reconoce la importancia de los centros de estudiantes como instancias para promover, “en forma organizada, oportunidades verdaderas de participación” (HCDN, 2013: 4).

33 Ver Orden del día N° 1981 del año 2013, Comisión de Educación, Cámara de Diputados de la Nación.

- *Proyecto N° 7954-D-2012*: “Creación y reconocimiento de Centros de Estudiantes”, presentado por M. Oporto (FPV-PJ, Buenos Aires).

Este proyecto reconoce como antecedentes la Constitución Nacional, la Convención Internacional de los Derechos del Niño aprobada por ley N° 23849 (art. 12°, 13°), la Ley N° 26061 de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes (art. 3°, 19°, 23°, 24°), la Ley de Educación Nacional N° 26206 (art. 30°, 126°) y la Ley de Educación Superior N° 24521 (art. 13°). No se hace mención a normativa jurisdiccional específica pero se reconoce que “varias provincias cuentan con leyes que estimulan la creación y funcionamiento de los centros de estudiantes” (HCDN, 2013: 5). Identifica al estudiantado con una participación activa desde comienzos del siglo XX hasta la actualidad, recordando el protagonismo que tuvieron en “la Reforma Universitaria, el Cordobazo, la resistencia a los gobiernos de facto y a las políticas neoliberales” (HCDN, 2013: 6). Asigna una importancia política, pedagógica e institucional a la conformación de CE como organismos adecuados para abrir “espacios de participación para el ejercicio de los derechos [de los estudiantes] en un contexto de interacción comunitaria, y de construcción práctica de la ciudadanía” (HCDN, 2013: 6).

- *Proyecto N° 630-D-2013*: “Ley Nacional de Centros de Estudiantes”, presentado por M. V. Linares (GEN, Buenos Aires) y F. Peralta (GEN, Santa Fe).

Este proyecto es el que presenta un mayor detalle de los antecedentes, que se remontan no sólo a los aspectos jurídicos sino también literarios, citando algunos pasajes del libro *Juvenilia* de Miguel Cané. Explica, también cuál fue la participación y posición política defendida por los estudiantes secundarios durante la controversia “laica o libre” (1958), el Cordobazo (1969), el Rosariazo (en el que se recuerda la muerte del estudiante técnico y trabajador metalúrgico de 15 años como una de las víctimas). Se destacan, además, las protestas y huelgas protagonizadas por estudiantes secundarios hacia fines de los 60 y principios de los 70 denunciando “la contradicción entre el régimen escolar, sus pautas y hábitos con los nuevos consumos culturales de la época” (HCDN, 2013: 7) y se cita como ejemplo la huelga organizada por 400 alumnos del colegio Nicolás Avellaneda en repudio a las exigencias sobre el cabello y la vestimenta. Por otra parte, se sistematizan las denuncias realizadas por estudiantes sobre

el accionar parapolicial entre 1974 y 1975 y luego por la dictadura militar. En cuanto a los antecedentes jurídicos, se menciona el marco general que ofrece la Ley de Educación Nacional y la reciente reforma de la legislación electoral sobre el voto optativo a partir de los 16 años. Reconoce que hay normativa en algunas provincias que promueve la organización estudiantil y los CE y que hay jurisdicciones que carecen de ella, aunque no especifica ningún caso concreto.

- *Proyecto N° 1537-D-2013*: “Ley de fomento de creación y funcionamiento de Centros de Estudiantes”, presentado por A. Larroque (FPV-PJ, CABA), M. Mendoza (FPV-PJ, Buenos Aires), M. Cleri (FPV-PJ, Santa Fe), H. Pietragalla Corti (FPV-PJ, Santa Fe), W. Santillán (FPV-PJ, Tucumán), A. Fernández Sagasti (FPV-PJ, Mendoza), M. L. Alonso (FPV-PJ, La Pampa), E. de Pedro (FPV-PJ, Buenos Aires) y A. Puiggrós (FPV-PJ, Buenos Aires).

Coincidentemente con los anteriores, en este proyecto se citan como antecedentes la Constitución Nacional, la Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y la Ley de Educación Nacional. Se reconoce que algunas provincias como “Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Misiones y Tierra del Fuego ya cuentan con leyes que regulan el funcionamiento de los centros de estudiantes. En cambio, otras jurisdicciones todavía no cuentan con una normativa para la creación y regulación de CE” (HCDN, 2013: 10). No se especifica cuáles son esas provincias. Si bien no se explicitan antecedentes históricos del movimiento estudiantil secundario los autores del proyecto plantean que “son múltiples los ejemplos en los cuales las organizaciones estudiantiles han sido, junto con otros sectores de la sociedad, como los trabajadores, quienes impulsaron y defendieron el derecho a la educación y el resto de los derechos sociales” (HCDN, 2013: 9). Aquí también se afirma que los jóvenes fueron uno de los sectores más castigados por la última dictadura militar y que el objetivo era “erradicar la participación y el compromiso de los jóvenes con la política y con los destinos de la patria, dejando paso al desinterés en la política como principal herramienta de transformación social” (HCDN, 2013: 10).

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 (elaborado y acordado en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados), votado

afirmativamente y por unanimidad por los 188 diputados y diputadas presentes en el recinto. Las diferencias se hacen visibles en la fundamentación que cada grupo de legisladores enuncia para defender sus ideas respecto de los antecedentes históricos del movimiento estudiantil secundario³⁴.

La ley sancionada consta sólo de 11 artículos (es una ley marco) e involucra a todas las escuelas secundarias, tanto públicas como privadas, los institutos de educación superior y las escuelas de adultos, incluyendo formación profesional. Las autoridades jurisdiccionales deben brindar apoyo para el desarrollo de las actividades de los CE, que podrán realizarse dentro del horario escolar (previo acuerdo entre directivos y representantes de los CE), y garantizar un espacio físico para su funcionamiento. Se reconoce un único CE por institución y pueden participar de él todos aquellos que acrediten la condición de estudiantes. Cada organización debe elaborar su propio estatuto, el que debe contener, como mínimo: objetivos; órganos de gobierno; funciones; mecanismos para la elección por voto secreto, universal y obligatorio y renovación de autoridades; representación de minorías; implementación de instancias de deliberación en la toma de decisiones y previsión de órganos de fiscalización. Estos dos últimos aspectos resultan una novedad respecto de la normativa jurisdiccional preexistente.

Palabras finales...

Como puede apreciarse, la normativa es algo más que la mera palabra del Estado expresada en un texto legal; refleja la materialización de las relaciones de fuerza que se dan al interior de las instituciones del Estado (en este caso, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, es decir, los responsables de proponer, sancionar y ejecutar las normas). El carácter y contenido de las normas educacionales no es inocuo. En consecuencia, no puede resultar indiferente para estudiantes, docentes y el conjunto de la ciudadanía que se permitan organizaciones políticas dentro de las escuelas o no, que las actividades de los CES sean fiscalizadas por sus integrantes (los estudiantes) o por las autoridades educativas, que se instituyan como instancias para ampliar los derechos de ciudadanía o sólo como

³⁴ Aunque excede los objetivos de este trabajo, es necesario señalar que en el debate parlamentario también se evidencian concepciones disímiles respecto de los “hitos políticos” (Vázquez, 2015a) del movimiento estudiantil secundario.

un instrumento de mayor control. Por ello, los logros tendientes a la ampliación de derechos deben ser defendidos en tanto reflejan un aspecto de las instituciones educativas que se tramita a favor de la democratización.

Ahora bien, no se puede desconocer el carácter contradictorio de este proceso. Las normas que el Estado promueve tienen el objetivo de consolidar y legitimar su poder de dominación, “pero también el efecto de las luchas democráticas puede tornarlo portador de instancias de protección y garante de derechos sociales” (Thwaites Rey, 2005: 66) y, entre ellos, educativos. Democratizar las escuelas secundarias (en el acceso, permanencia y participación en la toma de decisiones institucionales) seguramente podrá contribuir a dotar a estudiantes y docentes de algunas herramientas para forzar la contradicción inherente a este Estado capitalista de principios del siglo XXI. Como afirma Thwaites Rey (2005), luchar *en y contra* el Estado al mismo tiempo “es luchar por clausurar sus instancias represivas y ampliar lo que tienen de socialidad colectiva” (p. 66).

En el caso de la normativa que regula la participación estudiantil en los CES, desde el Estado se adoptó como único modelo –entre otros posibles– el de la “democracia representativa”, propio de la modernidad. La democracia directa y la autogestión, como formas genuinas y cotidianas de participación estudiantil, no aparecen contempladas como acciones posibles.

Las demandas de los jóvenes escolarizados, en la última década, se refieren a cuestiones que afectan diariamente la vida escolar y que vulneran su derecho a la educación: becas, laicismo, infraestructura, boleto estudiantil, participación en el diseño curricular. Paradójicamente, la ley se sanciona en un momento en que la participación estudiantil está garantizada en todas las jurisdicciones (ninguna provincia la prohíbe, de hecho la mayoría tiene normas que autorizan, promueven y hasta “obligan” a la organización de los CES), aunque es un proceso desigual en las escuelas (tanto públicas como privadas). Forma parte del reconocimiento y ampliación de derechos que llevó varias décadas disputar. Señala, de alguna manera, la cristalización de un proceso de más de un siglo de luchas por parte del movimiento estudiantil secundario que necesariamente tendrá que profundizarse.

Bibliografía

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington, DC.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (2006) *Informe N° 34015-AR, Unidad de Gestión de país Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de Latino América y el Caribe*. Buenos Aires.
- BANCO MUNDIAL (2002) *Empoderamiento y reducción de pobreza. Libro de consulta*. México DF, Alfaomega Grupo Editor.
- _____ (2006) *Estrategia de asistencia al país para la República Argentina 2006-2008*.
- BATALLÁN, G. *et al.* (2009) “La participación política de jóvenes adolescentes en el contexto urbano argentino. Puntos para el debate”. En *Revista Última Década*, N° 30, julio, Centro de Estudios Sociales CIDPA, pp. 41-66.
- BELTRÁN, M. y FALCONI, O. (2011) “La toma de escuelas secundarias en la ciudad de Córdoba: condiciones de escolarización, participación política estudiantil y ampliación del diálogo social”. En *Revista Propuesta Educativa*, N° 35, año 20, junio, pp. 27-39. Argentina, Buenos Aires, FLACSO.
- BERGUIER, R.; HECKER, E. y SCHIFRIN, A. (1986) *Estudiantes secundarios: sociedad y política*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- BONAVENA, P. (2012) [en línea] “El movimiento estudiantil secundario: del golpe de Onganía al Cordobazo”. En *Memoria Académica. VII Jornadas de Sociología de la UNLP*, La Plata, diciembre. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1734/ev.1734.pdf Fecha de acceso: 10/02/16.
- _____ y MILLÁN, M. (2012) “El movimiento estudiantil en la actualidad argentina: una aproximación sociohistórica”. En *Revista del Observatorio Social de América Latina*, año XIII, N° 31, mayo, CLACSO, pp. 105-122.
- CEPAL (2007) *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CONADEP (1984) *Nunca más*. Buenos Aires, EUDEBA.
- ENRIQUE, I. (2012) “El protagonismo de los jóvenes estudiantes secundarios en los primeros años de democracia (1983-1988)”. En ZAFFARONI, A. *Estudio sobre juventudes en Argentina II. Líneas prioritarias de investigación en el área jóvenes/juventud: la importancia del conocimiento situado*. Salta, Universidad Nacional de Salta.

FERRONI, M.; MATEO, M. y PAYNE, M. (2006) *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*. Washington DC, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.

GARAÑO, S. y PERTOT, W. (2002) *La otra Juvenilia. Militancia y represión en el Colegio Nacional de Buenos Aires (1971-1986)*. Buenos Aires, Editorial Biblos.

GIOVINE, R. y SUASNÁBAR, J. (2012): “Los textos legales como analizadores de las políticas educativas: consideraciones teórico-metodológicas”. En *I Jornadas Latinoamericanas de estudios epistemológicos en Política Educativa*, RELEPE, 15 y 16 de noviembre. Buenos Aires, Argentina.

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN (2013) “Orden del Día N° 1981”, Comisión de Educación.

JIMÉNEZ, D. A. (2007) “Resistencia y movimiento estudiantil en el Colegio Nacional de Tucumán (1917-18)”. En BONAVERA, P.; CALIFA, J. S. y MILLÁN, M. *El movimiento estudiantil argentino. Historias con presente*. Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.

LARRONDO, M. (2013) “Lápices de colores. El movimiento estudiantil secundario en Argentina: investigaciones recientes”. *Documentos de Trabajo N° 41 Red de Posgrados*. Buenos Aires, CLACSO.

_____ (2015) [en línea] “Llamados a ser protagonistas. Política educativa, movilización juvenil y participación de los estudiantes secundarios. Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2014”. En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, V. 23, N° 18. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1876> Fecha de acceso: 10/02/16.

MANZANO, V. (2009) “Las batallas de los “laicos”: movilización estudiantil en Buenos Aires, septiembre-octubre de 1958”. En *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera serie, núm. 31, pp. 123-150.

_____ (2011) “Cultura, política y movimiento estudiantil secundario en la Argentina de la segunda mitad del siglo XX”. En *Propuesta Educativa*, N° 35, año 20, junio, pp. 41-52. Argentina, Buenos Aires, FLACSO.

MÁS ROCHA, S. M. (2009) “Regulación estatal de los Centros de Estudiantes Secundarios: democratización, control, disciplinamiento y despolitización”. En ROMERO, F. (comp.) *Los estudiantes: organizaciones y luchas en Argentina y Chile*. Bahía Blanca, Libros en Colectivo.

_____ 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.

_____ y VIOR, S. (2016) [en línea] “Viejos y nuevos problemas de nuestro sistema educativo”. En *Voces en el Fénix*, N° 52, abril. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/viejos-y-nuevos-problemas-de-nuestro-sistema-educativo> Fecha de acceso: 20/05/16

_____; LIZZIO, G. y GIMÉNEZ, P. (2013) “De las amonestaciones a la convivencia escolar: un análisis desde la normativa educacional”. En PINI, M.; MÁS ROCHA, S. M.; GOROSTIAGA, J.; TELLO, C. y ASPRELLA, G. (comps.) *La educación secundaria: ¿modelo en (re)construcción?* Buenos Aires, Editorial Aique.

MECyT (2006) *Documento para el debate. Ley de Educación Nacional: hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Buenos Aires.

FINKEL, S. (1986) “Transición política y práctica educativa”. En *Revista Témpora*, N° 8, jul-dic., pp. 37-46. Tenerife, Universidad de la Laguna.

NOVICK, S. (2014) “Cómo trabajar con textos jurídicos en ciencias sociales”, *Documentos de Trabajo* N° 69, septiembre, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

NÚÑEZ, P. y LITICHEVER, L. (2015) *Radiografías de la experiencia escolar. Ser joven(es) en la escuela*. Buenos Aires, Grupo Editor Universitario.

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

POPKEWITZ, T. (1994) *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid, Morata.

_____ (2012) “Estudios comparados y pensamiento comparado inimaginable: la paradoja de la razón y sus abyecciones”. En *Revista Espacios en Blanco*, N°22, pp. 17-39. Tandil, NEES-UNCPBA.

SHIROMA, E; CAMPOS, R. y CARDOSO GARCIA, R. (2005) “Decifrar textos para comprender a política: subsidios teórico-metodológicos para análisis de documentos”. En *Revista Perspectiva*, v. 23, n. 02, jul/dez, pp. 427-446. Florianópolis.

THWAITES REY, M. (2005) “El Estado: notas sobre su(s) significado(s)”. En THWAITES REY, M. y LÓPEZ, A. (eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires, Prometeo Libros.

VÁZQUEZ, M. (2015a) “Del *que se vayan todos* a *militar por, para y desde* el Estado. Desplazamientos y reconfiguraciones del activismo juvenil y las causas militantes luego de la crisis de 2001 en Argentina”. En VALENZUELA ARCE, J. M. *El sistema es antinosotros. Culturas, movimientos y resistencias juveniles*. México DF, Editorial Gedisa/UAM.

_____ (2015b) *Juventudes, políticas públicas y participación: un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Grupo Editor Universitario.

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

WANDERLEY NEVES, L. (org.) (2010) *La nueva pedagogía de la hegemonía. Estrategias del capital para educar el consenso*. Buenos Aires, Miño y Dávila Ediciones.

Stella Maris Más Rocha: Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de Luján). Profesora Adjunta Regular e Investigadora en Universidad Nacional de Luján y Universidad Nacional de San Martín. Directora de las carreras Licenciatura en Educación y Profesorado en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de San Martín). stellamasrocha@gmail.com /smas@unsam.edu.ar