


Instituciones informales efectivas y arraigo de la participación: Presupuesto Participativo escolar en la Universidad Nacional de Rosario (2020-2023)

Cintia Pinillos

Universidad Nacional de Rosario ✉

Gisela SignorelliUniversidad Nacional de Rosario ✉ <https://dx.doi.org/10.5209/cgap.103611>

Recibido: 26/06/2025. Aceptado: 27/11/2025

Resumen: En el presente trabajo se analiza la participación en el Presupuesto Participativo (PP) de tres escuelas medias de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina, a lo largo de cuatro ediciones consecutivas (2020-2023) focalizando en la articulación entre las dimensiones formales e informales presentes en el proceso de implementación y el arraigo de la participación.

En estas escuelas conviven diferentes formas de participación política, y el PP se incorporó como una forma de participación directa, con el objetivo de profundizar la ciudadanía universitaria de la comunidad escolar.

El estudio es de tipo exploratorio y cualitativo. Se desarrolla a través de un análisis transversal que busca mostrar la relación entre las instituciones informales y el arraigo participativo. Las principales técnicas de recolección de datos son encuestas a participantes; entrevistas a estudiantes; y observación no participante de las autoras.

Palabras clave: Participación; arraigo participativo, instituciones formales e informales, PP escolar.

^{EN} Effective informal institutions and embeddedness of participation: School Participatory Budget at the National University of Rosario (2020-2023)

Abstract: We analyze the participation in the Participatory Budget (PB) of three secondary schools of the National University of Rosario (UNR), Argentina, over four consecutive editions (2020-2023), focusing on the articulation between the formal and informal dimensions present in the implementation process, and the embeddedness of participation.

In these schools where different forms of political participation coexist, the PB is incorporated as a form of direct participation, which contributes to deepening the university citizenship of the school community.

This qualitative study is developed through a cross-sectional analysis that seeks to show the relationship between informal institutions and participatory embeddedness. The main data collection techniques are participant surveys, interviews with students, and non-participant observation by the authors.

Keywords: participation; embeddedness of participation, formal and informal institutions, scholar PB.

Sumario: 1. Introducción. 1.1. Perspectiva metodológica. 2. El rol de las instituciones informales en el arraigo de la participación. 3. Las experiencias de presupuestos participativos escolares en la UNR: institucionalidad formal y acuerdos informales. 3.1. El diseño formal de los presupuestos participativos escolares. 3.2. De las escuelas de la UNR. 4. Particularidades de las instituciones informales y el arraigo de la participación en cada escuela. 4.1. Los equipos de referentes. 4.2. Modalidad de la participación - Plataforma virtual. 4.3. Datos para analizar el arraigo participativo en cada Escuela. 5. Conclusiones. Bibliografía.

Como citar: Pinillos, C. y Signorelli, G. (2025). Instituciones informales efectivas y arraigo de la participación: Presupuesto Participativo escolar en la Universidad Nacional de Rosario (2020-2023). *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 12(2), e103611. <https://dx.doi.org/10.5209/cgap.103611>

1. Introducción

El objetivo de este artículo es analizar la participación en el Presupuesto Participativo (PP) de tres escuelas medias de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) en cuatro ediciones consecutivas, en el período 2020-2023, focalizando en la articulación entre las dimensiones formales e informales presentes en el proceso de implementación que contribuyen al arraigo de la participación.

La Universidad Nacional de Rosario (Argentina) es una comunidad de más de 100.000 personas compuesta por doce Facultades y siete Escuelas Medias. Su población se divide en claustros (docente, nodocentes¹, graduados/as y estudiantes) que están representados en los órganos de cogobierno² universitario. En el período 2020-2023 se implementó el Presupuesto Participativo (PPUNR) estructurado a partir de dos procesos de participación independientes y simultáneos: 1. PP Facultades (nivel superior de educación), que involucra a los cuatro claustros, de las doce Facultades y otras dependencias de la Universidad; y 2. PP Escuelas (nivel medio de educación), donde cada escuela funciona como un universo independiente y hay más de 5000 jóvenes entre 13 y 18 años habilitados/as para participar.³

En estas escuelas conviven diferentes formas de participación política institucionalizadas. Por un lado, la comunidad de cada escuela elige al director/a del establecimiento⁴, quien a su vez integra el Consejo Superior de la Universidad; y un Consejo académico con representación de docentes, graduados/as y estudiantes. Por otro lado, el estudiantado cuenta con representación, al elegir a sus pares que conducen el centro de estudiantes, mientras docentes y nodocentes tienen representación sindical. En este contexto, el PP se incorpora como una nueva forma de participación institucionalizada que contribuye a profundizar la ciudadanía universitaria de toda la comunidad escolar.

Además, las tres escuelas cuentan con un esquema institucional formal común, al formar parte de una universidad nacional pero, presentan culturas institucionales diversas y arreglos institucionales no formales que también se ponen en juego en los espacios participativos, generando procesos y resultados diferentes en cada una, sobre todo en materia de arraigo de la participación.

Finalmente, cabe destacar que cada PP escolar integra a jóvenes estudiantes, docentes, personal nodocente y graduados/as, lo que permite observar las relaciones intergeneracionales que en ellos se desarrollan. Este rasgo lo diferencia de los casos estudiados de la mayor parte de los presupuestos participativos escolares existentes.⁵ Esos vínculos, habitualmente jerárquicos y con roles institucionales formales preestablecidos, se ponen en escena en el momento de la participación generando aprendizajes a partir de las lógicas no formales que se van entretejiendo en el proceso participativo.

1.1. Perspectiva metodológica

En el presente estudio se considera que analizar las relaciones entre la institucionalidad formal de la participación, por un lado; y las instituciones informales que surgen en los procesos participativos, así como las existentes en las comunidades que los alojan, por el otro, constituye una perspectiva original a la hora de abordar los presupuestos participativos. En los casos estudiados, el enfoque propuesto permite observar los elementos que contribuyeron a favorecer (o no) el arraigo de la participación.

Guían la investigación las siguientes preguntas: ¿Qué relación se establece entre las instituciones informales, formales y el arraigo de un proceso participativo? ¿La presencia de instituciones informales puede favorecer el nivel de arraigo de una política participativa?

La hipótesis que se sostiene es que en la implementación de los procesos participativos se configuran algunas instituciones informales (no presentes originariamente en su diseño), las cuales contribuyen al arraigo participativo, pudiéndose asimilar a las instituciones informales complementarias (Helmke y Levitsky, 2003), las cuales conviven con instituciones formales efectivas y promueven objetivos compatibles con las mismas.

En lo que refiere al abordaje metodológico, se trata de un estudio exploratorio y cualitativo orientado a comprender la articulación entre instituciones formales, prácticas informales y el arraigo participativo en tres escuelas medias de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) durante el período 2020-2023.

Se emplearon tres técnicas principales, combinadas mediante triangulación:

- a) Encuestas auto-administradas de carácter anónimo, aplicadas anualmente al finalizar cada edición del PP (2020-2023). Total 702 respuestas. El cuestionario fue difundido a través de los canales institucionales de cada escuela y recogió información estructurada en ocho bloques temáticos: datos

¹ Se refiere a personal administrativo, de limpieza y otras tareas de apoyo a la docencia.

² El sistema de gobierno universitario en Argentina se rige por los principios de la Reforma Universitaria de 1918, que estableció la autonomía universitaria y el cogobierno. Esto implica que las universidades públicas tienen independencia en su gestión y están gobernadas por órganos colegiados conformados por representantes de los cuatro claustros: docentes, nodocentes, estudiantes y graduados.

³ Durante el período 2020-2022 el PP escuelas se implementó en 3 establecimientos educativos: Escuela Agrotécnica; Superior de Comercio y Politécnico. Cabe resaltar que en 2023 se implementó también en una de las escuelas recientemente creadas, Escuela de Ciencias Sociales y Humanísticas. No obstante, por lo reciente de este proceso no será incluido en este análisis.

⁴ Es importante tomar en cuenta que la elección de las autoridades escolares de manera directa por la comunidad escolar, es un proceso reciente, que se fue implementando de manera simultánea al Presupuesto Participativo en cada una de las escuelas estudiadas.

⁵ Desde el proyecto de investigación de Agencia PICT 2020 N° 0122 se ha desarrollado un mapeo de casos de experiencias globales de PPE. Puede verse en: <https://ppe.unr.edu.ar/mapeo/>

sociodemográficos, conocimiento del PP, instancias de participación, evaluación de la organización del proceso, experiencia en foros y consejos escolares, motivaciones para participar, preferencias sobre modalidades presencial/virtual y valoración del proceso de votación. El cuestionario estaba estructurado con preguntas con escalas tipo Likert, opciones cerradas y algunas preguntas abiertas por año. Estas encuestas permitieron identificar patrones de participación por claustro, variaciones en la apropiación del proceso a lo largo de los cuatro años y diferencias entre escuelas en la percepción de la organización y de los espacios deliberativos. Las respuestas abiertas, por su parte, aportaron información clave sobre motivaciones, sentido de pertenencia, acompañamiento institucional y mecanismos informales de incentivo a la participación, elementos que resultaron fundamentales para el análisis del arraigo participativo.

- b) Entrevistas semiestructuradas a estudiantes. Realizadas entre 2021 y 2023. Criterios de selección: participación sostenida en foros y consejos, diversidad de cursos y roles (delegados/as, projectistas, estudiantes no vinculados a centros de estudiantes). Ejes para la guía de preguntas: motivaciones personales para la participación, funcionamiento de dinámicas deliberativas, vínculos entre docentes y estudiantes, percepciones sobre la plataforma virtual, prácticas informales presentes durante el PP, continuidad del interés en años sucesivos.
- c) Observación no participante. Desarrollada por las autoras durante las etapas del PP Escolar en todas las ediciones. Aspectos observados: dinámicas de interacción entre claustros; distribución del uso de la palabra; reglas tácitas durante la deliberación; modalidades de acompañamiento de referentes; apropiación del espacio físico; momentos espontáneos de coordinación entre participantes; tipo de ideas- proyectos; formatos de acuerdo; usos de tecnologías especialmente durante la votación.

En lo que refiere al procesamiento analítico, el mismo se realizó mediante codificación temática de entrevistas, encuestas abiertas y notas de campo siguiendo criterios de recurrencia, contraste y densidad conceptual. Se realizó una comparación sistemática entre escuelas triangulando fuentes y focalizando en el funcionamiento del equipo de referentes; la composición de foros y consejos escolares; prácticas informales propias de cada institución; el impacto de la virtualidad/presencialidad.

El análisis se circunscribe al PP Escolar implementado en tres escuelas medias de la UNR entre 2020 y 2023, período que combina ediciones completamente virtuales, híbridas y presenciales, lo que permite observar la interacción entre modalidades y prácticas institucionales.

Por último, cabe explicitar que el análisis presenta algunas limitaciones. En primer lugar, se trata de un estudio centrado en tres escuelas pertenecientes a una misma institución universitaria, con trayectorias históricas y estructuras relativamente similares, lo que reduce la capacidad de generalización contextual. En segundo lugar, la participación observada combina ediciones implementadas durante y después de la pandemia, lo que introduce variaciones en las dinámicas de presencialidad y virtualidad difíciles de aislar completamente. Asimismo, las muestras de entrevistas y encuestas reflejan niveles desiguales de respuesta entre claustros, particularmente en el caso de nodocentes y graduados/as. Finalmente, la observación no participante —si bien aporta riqueza analítica— puede incorporar sesgos derivados de la cercanía conceptual con el proceso participativo. Estas limitaciones acotan el alcance explicativo del estudio, pero no afectan la validez del análisis.

En ese sentido, consideramos que se pueden ensayar algunas conclusiones tentativas para abordar el estudio de experiencias del PP semejantes e incluso de otros procesos participativos institucionalizados.

Para dar cuenta del objetivo propuesto, en el primer apartado se presentarán los aportes teóricos sobre instituciones informales y arraigo participativo. En segundo momento, se presentará el presupuesto participativo escolar de la UNR, poniendo énfasis en el diseño, para clarificar las instituciones formales del mismo. En el tercer apartado, se propondrán una serie de instituciones informales involucradas en el proceso participativo para comprender, desde ejemplos concretos, cómo las mismas influyeron en el arraigo participativo a partir de las cifras presentadas en el cuarto apartado.

2. El rol de las instituciones informales en el arraigo de la participación

Cuando se analizan los procesos participativos, resulta significativo contemplar las dimensiones formal e informal de los mismos. Los actores sociales y políticos responden a una mezcla de restricciones formales e informales (Helmke y Levitsky, 2003) y no podemos desconocer que —si bien muchas reglas de juego no están escritas formalmente— los entramados informales pueden construir incentivos para la participación o desalentarla.

Es innegable que las reglas informales influyen en los resultados institucionales formales (O'Donnell 2002 y 2006; Brinks, Levitsky y Murillo, 2019). Y de allí el interés que revisten para Helmke y Levitsky: “si la presencia de una institución informal en una determinada institución formal puede demostrarse que produce un resultado que es distinto del generado en su ausencia, entonces se fortalece para ese caso la necesidad de incorporar el estudio de instituciones informales” (2003:5).

Desde esta perspectiva, las instituciones informales son entendidas como reglas socialmente compartidas y aceptadas, generalmente no escritas y que son comunicadas y usadas habitualmente por fuera de los canales oficiales. Es decir, aquellas reglas que rigen y/o condicionan el comportamiento de los actores y que, aunque no están codificadas abiertamente, se (re)conocen al interior de una organización o comunidad (Helmke y Levitsky, 2003). Dicha informalidad conlleva, por lo tanto, la posibilidad de una sanción también

informal, es decir, “medidas informales de refuerzo del cumplimiento” (Schauer, 2015:349) ya que el quiebre de dicha norma puede tener un significado social negativo (Fernández Blanco, 2021).

Es importante señalar que la informalidad, sobre todo la que para este estudio nos interesa, no siempre se asocia con aspectos “poco transparentes”, no legales o que socavan a las instituciones formales. Es decir, no siempre entran en competencia con estas últimas (Leiras, 2004). Se trata de estudiar cómo las reglas no formales estructuran la interacción social dando forma y restringiendo el comportamiento de los actores bajo la consideración de que no necesariamente son disfuncionales. A veces se trata de aspectos de la cultura organizacional, mientras que, en otras ocasiones, son entramados y lógicas no escritas de las organizaciones que impactan en los aspectos institucionales, y que, en el caso que nos ocupa, afecta al proceso de implementación de una política participativa.

Incluir en el análisis la institucionalidad informal nos permite observar aquellos incentivos y restricciones “reales” que subyacen al comportamiento político. Estos aspectos son, desde la perspectiva de Helmke y Levitsky (2003), complementarios y se adaptan al marco general de las instituciones formales; a la vez que se reconoce que la interacción entre instituciones formales e informales, frecuentemente tiene un efecto mutuamente transformador.

La incorporación del análisis de las instituciones informales en el campo de la ciencia política fue muy fructífera para enriquecer el estudio de las democracias en contextos de reciente democratización. El aporte de Helmke y Levitsky (2003) ofreció una tipología en torno a dos dimensiones: el marco general de instituciones formales en el cual se desarrollan las informales (efectivas o no efectivas), y la relación con los objetivos de la institucionalidad formal (compatibles o incompatibles).

A los fines de este trabajo, se focalizará en aquellas instituciones informales que no atentan contra las instituciones formales de la participación, ya que se desarrollan en un marco institucional formal efectivo, y tienen objetivos compatibles con la institucionalidad formal de la política participativa. Este tipo de instituciones informales son las que Helmke y Levitsky (2003) enuncian como complementarias.⁶ Se trata de aquellas que persiguen los mismos objetivos que las instituciones formales, y en la práctica contribuyen a afianzar el resultado de las formales, sin entrar en conflicto con las mismas.

La incorporación del concepto de instituciones informales complementarias permite enriquecer el análisis del proceso de arraigo del PP escolar en las escuelas analizadas en este trabajo; ya que el mismo se desarrolla en un marco general de instituciones formales efectivas, pero es posible identificar también entramados informales no previstos por el diseño de la política participativa que responden a prácticas establecidas en las escuelas y que, como se pondrá en evidencia más adelante, son relevantes para evaluar el éxito de la política participativa. En ese marco, se configuran instituciones informales en el propio proceso participativo que persiguen los mismos objetivos que las formales, contribuyendo a fortalecer el desarrollo de la participación.

En este sentido, resulta interesante incorporar en este artículo la perspectiva de Bossu y otros (2022) para pensar el componente de arraigo —diferenciado de la categoría de institucionalización— asociado a su integración al sistema democrático de toma de decisiones y a las prácticas no formales que son indispensables para esa integración y apropiación.

Los autores proponen una separación conceptual con gran potencial analítico: mientras que institucionalización hace referencia a un estado normativo, el concepto de arraigo presenta un componente descriptivo que remite a la capacidad de que la lógica participativa se extienda más allá del campo jurídico o institucional. En consecuencia, ciertas institucionalizaciones pueden ampliar el arraigo participativo, mientras que, en otras limitadas y cosméticas, pueden provocar su desarraigo. Proponen que la participación tenga una relación productiva con las demás instituciones del sistema democrático para no ser una simulación democrática que sólo legitima una política que ya se ha decidido en otros lugares. Aunque la participación esté institucionalizada, por ejemplo, a partir de una ley, no sería garantía de arraigo. Tenemos aquí nuevamente una complementariedad entre normas formales e informales, siendo estas últimas más permeables a generar arraigo. Este último interesa, también, desde una perspectiva que entiende que el arraigo participativo contribuye en la profundización democrática (Ureta García, 2024).

Los citados autores (Bossu y otros, 2022) entienden entonces, que la participación puede revitalizar las instituciones democráticas o bien agotar la energía participativa, generando fatiga, desconfianza y erosionando el compromiso ciudadano cuando no se halla arraigada. De esta manera, el arraigo es entendido como una piedra angular para evitar que sea simple dismantelar la participación. Y es allí donde se la puede complementar con la categoría de apropiación por parte de los sujetos participantes en un sentido de permanencia de la participación que garantice su consecución en el tiempo. Se trata de evitar caer en un mero formalismo de la participación sin influencia real en las decisiones ni compromiso por parte de quienes participan (Martínez, 2018).

Partiendo de esta perspectiva, en este estudio, el arraigo participativo se define como el grado en que la participación se integra de manera estable a las prácticas cotidianas de una comunidad escolar, trascendiendo la mera institucionalización formal del dispositivo participativo. Retomando a Bussu et al. (2022) y Lekue (2023), el arraigo se concibe como un proceso relacional y dinámico que combina apropiación, continuidad, corresponsabilidad y legitimidad social. En relación al estudio de caso propuesto, la noción de arraigo participativo se operacionaliza a partir de tres dimensiones analíticas: 1. continuidad y estabilidad

⁶ Otro importante grupo de trabajos académicos se ha dedicado a este tipo de instituciones informales (véase Moore, 1973; Ellikson, 1991; Strahilevitz, 2000; Richman, 2012).

de la participación, que supone la participación sostenida del estudiantado y la regularidad de los consejos escolares; 2. apropiación comunitaria del dispositivo, considerando el reconocimiento del PP como práctica significativa dentro de la vida escolar, la integración del PP a rutinas institucionales (uso del tiempo escolar, apoyo de autoridades) y la inclusión de prácticas informales de apoyo (conformación de los grupos de referentes, plataformas, insistencia positiva para la participación); y 3. interacción intergeneracional y legitimidad deliberativa, incluyendo el nivel de participación conjunta entre docentes, nodocentes, graduados/as y estudiantes, la amplitud de la deliberación (diversidad de voces) y los mecanismos informales que facilitan la inclusión (acompañamiento, convocatorias, dispositivos ad hoc).

Consideramos fundamental la vinculación con las instituciones informales en retroalimentación con las formales para la creación de una cultura participativa o de su arraigo.⁷ Estos indicadores permiten identificar variaciones entre escuelas y explicar diferencias en el nivel de arraigo en función de la presencia —o ausencia— de instituciones informales complementarias.

3. Las experiencias de presupuestos participativos escolares en la UNR: institucionalidad formal y acuerdos informales

3.1. El diseño formal de los presupuestos participativos escolares

En el año 2019, por medio de una resolución del Consejo Superior (205/2019), la Universidad Nacional de Rosario (UNR) definió destinar al presupuesto participativo el 10% del presupuesto asignado anualmente a gastos de Facultades y Escuelas del ejercicio vigente. El mismo comenzó a implementarse en el 2020 en sus dos procesos independientes y simultáneos en Facultades y Escuelas.

En las escuelas, el proceso participativo incluye cuatro etapas: a. Foros escolares: en los cuales las personas de la comunidad educativa proponen ideas para intervenir sobre diversos ejes temáticos; y, si así lo desean, se inscriben como proyectistas.⁸ b. Consejos Escolares: donde quienes son proyectistas se reúnen para transformar las ideas en proyectos factibles, en conjunto con personal técnico de la Universidad. c. La Escuela Decide: cada comunidad escolar vota los proyectos que se implementarán al año siguiente. d. Ejecución de los proyectos seleccionados: de manera cogestionada entre cada escuela y la Universidad.

Entre sus principales objetivos el PPUNR se propone: a. fortalecer la ciudadanía universitaria con un sentido colectivo-identitario, y b. Incluir a quienes integran la comunidad en la toma de decisiones y la elaboración de políticas institucionales. El PP Escolar tiene además, objetivos de tipo pedagógicos en un sentido de Escuela de Ciudadanía al tratarse de un PP Educativo (Signorelli, 2025), involucrando a adolescentes y jóvenes desde una perspectiva de ampliación y ejercicio de derechos. No obstante, a diferencia de otras experiencias, en las escuelas estudiadas, se participa en comunidad. Es decir, docentes, personal administrativo e incluso graduados/as pueden proponer ideas y construir proyectos en conjunto con el estudiantado.

3.2. De las escuelas de la UNR

En Signorelli (2022) se reseña el marco formal general de las escuelas preuniversitarias en Argentina. Según la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) las instituciones se dividen en Instituciones Universitarias (regidas por la LES) e Instituciones de Educación Superior no Universitarias. Las escuelas y colegios preuniversitarios, dependientes de Universidades Nacionales, entran en esta segunda categoría.

Boland y Cabrera (2010) y De Piero (2017) identificaron hace unos años más de 50 instituciones de enseñanza preuniversitaria en sus niveles primario, secundario y técnicas, dependientes de diversas Universidades Nacionales en Argentina. Todas exhiben con orgullo sus Escuelas. Situadas, en general, en zonas céntricas de las principales ciudades del país, su prestigio está asociado a una educación de calidad. De Piero (2017), además, sostiene que asisten hijos de familias con estudios universitarios (completos o incompletos) y, por tanto, de la clase media argentina. La mayoría de los colegios aún cuenta con exámenes de ingreso. Y, en general, no están insertas en las estructuras de gestión y decisión de las Universidades a las cuales pertenecen siendo sus autoridades elegidas por designación de los rectores/as o decanos/as.

En la UNR esto último fue así hasta 2019 cuando se dispuso a otorgarle ciudadanía plena a las escuelas bajo su órbita por reforma estatutaria. Es decir que, sus respectivos directivos forman parte del Consejo Superior de dicha Universidad y, por tanto, tienen participación en la Asamblea Universitaria que oportunamente elige al/la rector/a. La reforma del estatuto estableció la ciudadanía de las escuelas universitarias a través de la elección de sus directores/as por parte de cada una de las comunidades escolares de manera directa y por voto ponderado; a la vez que se creó una Comisión Académica, también electiva, integrada por los distintos claustros, y que forma parte de la Asamblea Universitaria.

Como se ha introducido, actualmente la UNR cuenta con siete escuelas medias, dada la reciente creación de una nueva institución con orientación en Ciencias Sociales y Humanísticas, que comenzó a funcionar en el 2023, dos escuelas en Polos Educativos de localidades cercanas a Rosario y una séptima, dependiente de la Escuela Agrotécnica, en otra localidad del interior de la provincia de Santa Fe. En el presente artículo, como se aclaró oportunamente, se trabajará con las tres de mayor antigüedad: la Escuela Agrotécnica, la Escuela Superior de Comercio y el Instituto Superior Politécnico, en las cuales se implementó ininterrumpidamente

⁷ "Implica la integración efectiva de la participación en los aspectos espaciales, temporales y prácticos de la gobernanza urbana y explorando los límites de la democracia deliberativa" (Lekue, 2023:20).

⁸ Son las personas que toman esas ideas de la primera etapa y las elaboran como proyectos elegibles.

el PP a lo largo del proyecto estudiado. Realizaremos una breve aproximación a sus historias y formas de constitución para comprender parte de su institucionalidad formal.

3.2.1. Instituto Politécnico Superior General San Martín

El Instituto Politécnico Superior General San Martín (conocido popularmente como “el Poli”) tiene su origen en 1906. Recién en 1970, la escuela pasa a depender de la Universidad Nacional de Rosario (creada en 1968) y para 1975 la institución asume su actual nombre. Tiene modalidad técnico- profesional. Se ubica en la zona del macrocentro de la ciudad, sobre una de sus avenidas principales, lindero a la Facultad de Ciencias Exactas, con quien comparte edificio.

Desde el origen se habla en documentos oficiales sobre su naturaleza como una escuela de calidad. Muchos de quienes egresaron de la Escuela permanecen en contacto con la institución y envían a sus hijos/as cuando llega esa etapa vital. El ingreso es restricto. Se requiere rendir un examen de ingreso con algunas dificultades por requerir conocimientos técnicos específicos. Es por eso que “lograr el ingreso al Politécnico constituye una demostración de prestigio y estatus. La escuela es considerada una de las mejores (sino la mejor) en términos de calidad educativa en la terminalidad técnica” (Beretta y otros, 2022:40).

Cuenta con un Centro de Estudiante de tradición participativa. La cápita de estudiantes secundarios es de alrededor de 1000 estudiantes - mayoritariamente de varones - que llegan a duplicarse si contamos el nivel terciario. Tienen delegados/as elegidos por sus pares por curso.

Se realizaron ya dos elecciones para la dirección de la Escuela en 2019 y 2023, siendo la primera escuela en elegir directamente a sus autoridades.

3.2.2. Superior de Comercio

El Superior de Comercio (“el Supe”) comparte una historia similar al Poli. En el año 1893, en la planta superior de los antiguos tribunales (hoy la Facultad de Derecho) funcionaba la Escuela Normal de varones. Al crearse en 1968 la Universidad Nacional de Rosario, por un decreto del poder Ejecutivo Nacional en 1970, la escuela pasó a depender de ésta. Tiene su sede actual en un edificio lindero de la Facultad de Ciencias Económicas, en el microcentro de la ciudad. Su formación es comercial-contable. También cuenta con nivel Terciario.

Como el Politécnico, es una escuela cuyo ingreso se define por examen eliminatorio, lo cual también es considerado un sinónimo de prestigio. También simbólicamente existe la idea de que preparan mejor para la universidad a quienes cursan el nivel medio en sus aulas: “sus alumnos adquieran ciertas prácticas y autonomía para desenvolverse, que los diferencia”.⁹

Existe un lazo de pertenencia con la institución reforzado por la extensión horaria. Tiene actividades en extensión horaria y un total de aproximadamente 1000 estudiantes en el nivel medio.

Cuenta con un Centro de Estudiantes consolidado. Eligieron por primera vez a su director de manera directa en 2021. A partir de la reforma estatutaria también han elegido a su Consejo Académico, y cuentan con delegados/as estudiantiles por curso.

3.2.3. Escuela Agrotécnica

La Escuela Agrotécnica (“la Agro”) fue fundada en el año 1900, en la localidad de Casilda, situada a 50km de Rosario. La idea surgió a partir de la inquietud de un grupo de vecinos/as. Es una Escuela experimental dedicada a la agricultura. Tiene tres sectores productivos dedicados a la industria, la producción animal y la vegetal. Se emplaza en un predio de 300 hectáreas.

Parte del orgullo institucional es que fue la Escuela Nacional de Agricultura hasta los años 50 del siglo pasado: “pasaron por nuestras aulas ministros de agricultura, presidentes, diputados y jóvenes que venían a estudiar y se quedaron en la ciudad formando su familia y hoy son parte de la población casildense”¹⁰. El pasaje de la escuela a la Universidad se concretó en 1980. Está emplazada en el mismo predio de la Facultad de Ciencias Veterinarias.

Su estudiantado está compuesto por alrededor de 250 estudiantes, de los cuales unos 50 (varones) viven en la Escuela de lunes a viernes (régimen de internado). Cursan durante la mañana y por la tarde, realizan las prácticas en el campo. Aunque la Escuela es mixta sigue siendo mayoritariamente de varones. Es de destacar que quienes egresan mantienen nexos con la Escuela.

En el 2023 se realizó la elección de la dirección y el Consejo Académico. En cuanto al Centro de Estudiantes es más débil comparado con las otras escuelas. Recién en 2022, después de varios años sin funcionamiento, se ha formalizado. Cuenta con delegados/as estudiantiles por curso.

3.2.4 Síntesis de instituciones formales escolares

Se han podido observar una serie de comunalidades en la historia de la formación de las tres primeras escuelas medias de la UNR. En la siguiente tabla, se sintetizan, las principales instituciones formales existentes y que tendrán injerencia frente a la incorporación del PP.

⁹ Extraído de: <https://aptus.com.ar/el-superior-de-comercio-de-rosario-cumplio-125-anos/> (Jun. 2021).

¹⁰ Extraído de: <https://www.semanarioextra.com.ar/la-escuela-agrotecnica-de-casilda-camino-a-sus-122-anos-aprender-haciendo/> (Jul. 2022)

Tabla 1. Características de la institucionalidad formal de las escuelas medias analizadas

Escuela/ Institución formal	Politécnico	Superior	Agrotécnica
Elección del director	SI	SI	SI
Año	2019/2024	2021	2023
Delegados estudiantiles	SI	SI	SI
Régimen de internado	NO	NO	SI
Centro de estudiantes consolidado	SI	SI	NO
Examen de ingreso	SI	SI	NO
Escolaridad	Extensión de actividades en contraturno	Extensión de actividades en contraturno	Extensión de actividades en contraturno

Fuente: elaboración propia.

4. Particularidades de las instituciones informales y el arraigo de la participación en cada escuela

Como hemos visto, en el caso de las tres Escuelas originarias de la UNR tienen una tradición histórica-institucional que precede a su integración a la Universidad, a la cual se incorporan entre las décadas del 1970 y 1980. Fueron creadas cada una en su especialidad, originariamente para varones - lógica que aún cuesta romper, con excepción del Superior de Comercio que ya tiene equidad entre sus estudiantes-, en un momento particular de la historia argentina de fines del siglo XIX, principios del XX.

Estos patrones comunes, constituyen parte de la identidad de cada Escuela a la que se adicionan elementos más actuales y coyunturales como las relaciones de poder que se entretienen en cada una, la legitimidad de sus directivos - en un sentido de arraigo y no de institucionalización-, su cercanía política con las autoridades de la Universidad, el rol de los centros de estudiantes, las actividades extracurriculares, etc. Es decir, prácticas que constituyen lo que hemos llamado arreglos institucionales informales y que tienen un impacto directo en la dinámica con la que se trabaja el PP en cada una de estas instituciones escolares. El componente afectivo y las lógicas comunitarias, juega un rol fundamental; así como el arraigo que la política participativa tiene en cada equipo directivo.

A continuación, se ilustrará con datos del proceso participativo y con ejemplos de prácticas concretas que acontecieron en ese marco en cada Escuela para que se comprenda con claridad la perspectiva. Para ello se han seleccionado dos instituciones informales de carácter complementarias en el marco del PP: la incorporación de los equipos de referentes y la inclusión de una plataforma virtual de participación.

4.1. Los equipos de referentes

Desde el comienzo del PP, con mayor o menor nivel de consolidación en cada una de las escuelas, se conformó un equipo de referentes que funcionó como grupo motor¹¹ (CIMAS, 2009) en cada una de las escuelas. El mismo no estaba incluido en el diseño del PP, pero se conformó un grupo de referentes que se sostuvo a lo largo de las cuatro ediciones estudiadas conformado por autoridades de gestión, docentes y nodocentes (con variaciones a través de los casos). Quienes lo integran colaboran en el diseño participativo y su implementación. Son designados por las autoridades escolares por lo que se observan notables diferencias entre las instituciones educativas. Son el nexo entre el equipo coordinador dependiente directamente del Rectorado y cada unidad académica. Tienden puentes entre los colectivos dispersos y una necesaria coordinación de la comunicación, información y asistencia logística en la implementación, y es con quienes se adapta el proceso a las particularidades de cada Escuela.

La perspectiva comunicacional propuesta por Climent Rodríguez y Toscano Arenas (2024) resulta especialmente útil para comprender el papel que desempeñan los equipos de referentes en el PP Escolar. Para estos autores, los procesos participativos no sólo dependen de su diseño institucional, sino de la capacidad del gobierno de atraer e involucrar a las personas mediante estrategias relacionales de comunicación, propias del *"inbound marketing"*. Desde esta lógica, la participación no se activa por la mera existencia de una invitación formal, sino por la producción de cercanía, acompañamiento y mensajes personalizados a lo largo de todo el proceso. En las escuelas analizadas, el equipo de referentes opera precisamente como ese nodo comunicacional que adapta el lenguaje institucional a la cultura escolar, traduce la información, produce recordatorios oportunos y sostiene la motivación cotidiana —funciones que, en el modelo *inbound*, corresponden a la fase de "complacer"—. Esta mediación contribuye a que el dispositivo participativo sea legible, pertinente y emocionalmente accesible para la comunidad. Sin estas estrategias comunicacionales

¹¹ A lo largo del trabajo se utilizará el término equipo de referentes para aludir al grupo motor que coordina y acompaña la implementación del PP en cada escuela. Ambos conceptos se refieren a la misma institución informal complementaria. Los grupos motores son «unos grupos de una tarea conjunta que preparan, sirven y dinamizan al proceso más allá de sus diferencias». «Estos 'grupos motores' no tienen soluciones, pero sí pueden activarlas escuchando y haciendo puentes, provocando saltos en las construcciones colectivas y creativas, en donde los participantes se sienten protagonistas y no unas meras correas de transmisión. La forma de mantener estos procesos tiene que ver con que el 'Grupo Motor' no se convierta en un grupo de líderes permanentes o de 'representantes', que es un fallo que se repite demasiado». Más información en: <https://jorgecastaneda.es/grupos-motores-para-transformar/>

situadas, el PP queda reducido a su dimensión formal y difícilmente logra consolidar arraigo, incluso cuando está plenamente institucionalizado. Tal como muestran las diferencias entre escuelas, allí donde el trabajo comunicacional fue más intenso y culturalmente sensible, el proceso participativo alcanzó mayores niveles de apropiación y continuidad.

De esta manera, aunque no están previstos en la reglamentación del PP, los equipos de referentes se convirtieron en parte necesaria del proceso participativo con continuidad. Es decir, constituyen una institución informal que persigue los mismos objetivos y es absolutamente complementaria al proceso participativo.

Ese grupo motor fue muy importante para transformar un proceso que se preveía presencial y que al iniciarse la pandemia del COVID-19, unos meses antes de la implementación de la primera edición, tuvo que pasar a ser virtual. Y es con quienes se definió el diseño híbrido de implementación en el año 2021 así como la progresiva ampliación hacia la modalidad presencial en los años posteriores, que tuvo en cada escuela esquemas diversos.

En el Politécnico el equipo de referentes no logró establecerse a lo largo de las distintas ediciones analizadas. Se observa una rotación de sus integrantes en los cuatro años de ejecución. La dirección se involucró parcialmente en el proceso, y principalmente en cuestiones específicas referidas a la factibilidad de los proyectos presentados, para definir que pudieran competir o no en la votación. Solo en el 2020 participó activamente como referente quien fuera su vicedirectora. El área de comunicación de la Escuela tuvo mayor protagonismo en el primer año de implementación.

En el Superior de Comercio el equipo de referentes es el mismo desde el inicio con un fuerte compromiso con la política participativa. Es un equipo de dos personas que son docentes de la Escuela en áreas de matemáticas y sociales, y que, a su vez, integran el equipo de gestión de la Escuela. La Dirección tuvo una participación indirecta en las primeras ediciones, aumentando su protagonismo en las dos últimas. El área de comunicación de la Escuela no es parte del núcleo de referentes, pero trabaja mancomunadamente cuando es convocada.

En la Agrotécnica el equipo ha tenido algunas modificaciones, pero con un mínimo de integrantes estables. La dirección es parte del grupo y participa en todas las instancias del proceso. Está integrado por actores de la diversidad de sectores productivos de la Escuela. La responsable de comunicación de la institución fue parte del núcleo de referentes estables en las ediciones analizadas.

Vemos que cada equipo de referentes es una institución informal complementaria que sirve para garantizar la efectividad de las reglas formales del PP y que influye en el arraigo participativo. Un ejemplo claro se evidencia en el Politécnico y el Superior de Comercio como casos opuestos. En 2020 cuando en el grupo de referentes del Politécnico estaba su vicedirectora, la política tuvo mayor participación especialmente en las etapas de Foro y Consejo Escolar. La misma cae abruptamente en los años siguientes. Mientras que el Superior fue el de peores indicadores en dicho año, mejorando esto sustancialmente en las siguientes dos ediciones como veremos en los datos presentados en el cuarto apartado.

4.2. Modalidad de la participación - Plataforma virtual

En su diseño original el PPUNR no preveía la participación digital pero la pandemia del COVID-19 y el contexto de aislamiento social, obligaban a suspender o digitalizar las actividades. Con los equipos de referentes se pactó comenzar online mientras desde el equipo de gestión se iniciaban las conversaciones para crear una plataforma que pudiera alojar el PP para la votación de dicho año.¹²

Lo que parecía ser una salida transitoria al problema, se consolidó como una institución informal de tipo complementaria, que funcionó fortaleciendo el cumplimiento de los objetivos de participación propuestos de ampliar la participación de la comunidad de cada escuela; y cuya utilización se adaptó de acuerdo a las necesidades y prácticas también informales de cada una, dado que como ha comprobado Márquez Muñoz (2024) la institucionalización de plataformas digitales no es suficiente para garantizar participación efectiva.

Las dificultades en brechas de acceso y conocimiento se hicieron evidentes rápidamente, sobre todo en la comunidad de la Agrotécnica cuya conectividad era débil. Los grupos de Whatsapp, motorizados por los equipos de referentes fueron un medio de comunicación efectivo, sobre todo en la Agrotécnica y en el Superior, para difundir el PP. Por su parte, en el período 2020-2022 la votación se realizó a través de la plataforma, aunque a medida en que se fue recuperando la presencialidad, se incluyeron instancias presenciales de manera gradual y con formatos diversos en cada una de las escuelas, para promover la votación aún en formato virtual.

Mientras los encuentros presenciales no eran posibles, la continuidad del PP en el formato digital fue agradecida y valorada: “Lo mejor fue la posibilidad de llevar esto a cabo a pesar de no poder reunirnos presencialmente” (Docente, Superior de Comercio, 2020). “Lo que menos me gustó es que lamentablemente no puede ser presencial, lo que más me gustó es la buena predisposición de todos para que éste se lleve adelante especialmente del equipo organizador” (nodo docente, Agrotécnica, 2020).

Consultados en las encuestas de seguimiento anual del PP por sus preferencias sobre un proceso completamente presencial, virtual o híbrido, el 80% de los que respondieron la encuesta entre 2020-2022 prefirieron métodos mixtos.

Acorde con ello, en 2021, las comunidades escolares ya estaban nuevamente en los establecimientos educativos de manera presencial. Así que la plataforma fue un soporte del PP para subir ideas y votar, pero los Consejos Escolares se desarrollaron de manera presencial en la Agro y en el Supe continuando de manera virtual en el caso del Poli.

Como se observa, las particularidades culturales y las prácticas de cada Escuela también tuvieron impacto en ese sentido al retornar la presencialidad. Las formas de habitar la Escuela y el nivel de interés y arraigo que

¹² <https://ppescuelas.unr.edu.ar/>

la política despertaba para entonces, marcaron algunas diferencias. Ya en el 2022, para cada etapa el PP empezó a cobrar mayor grado de presencialidad. Se desarrollaron instancias presenciales en las que se promovía la presentación de ideas para el foro en distintos ámbitos comunes (aulas, patios, cantina, etc.) El equipo de coordinación del PPUNR, en conjunto con el equipo de referentes de cada escuela, definió el formato de las actividades presenciales que funcionaron paralelamente a la participación digital en la plataforma.

El elemento afectivo con el espacio, con colegas, amigos/as, el hecho de ser un lugar de convivencia diario, se manifiestan en las formas en que el proceso es apropiado cuando se retoma la presencialidad. A mayor confianza y sentimiento de comunidad, mejor se adaptan los dispositivos virtuales aun cuando se prefiera la presencialidad. Donde esto no es tan permeable en la cultura institucional, como ocurrió en una de las escuelas, se privilegia la virtualidad y una participación de carácter más individual.

En la Agrotécnica esto fue más evidente: “En el formato virtual no se podía lograr un vínculo estrecho respecto a los demás proyectistas, en la presencialidad se genera más sinergia” (docente, Agrotécnica). No obstante, como los/as docentes mayoritariamente no viven en Casilda, fue en desmedro de la participación de este claustro y de otros como los graduados - de alta participación en esta Escuela -, aumentando significativamente el número de estudiantes. La virtualidad tiene problemas infraestructurales, ya que un número importante de personas que integran la comunidad de la escuela viven en zona rural y/o no cuentan con dispositivos adecuados o buena conectividad. Sin embargo, el encuentro es algo muy común para la Agro: “En la Agro, en 2022, fue genial la participación de los/as estudiantes. Creo que es algo fundamental y se impulsó por la presencialidad en todas las etapas” (Docente, Agrotécnica, 2022).

No obstante, la Agrotécnica también optó por votar en la plataforma virtual para que los graduados pudieran hacerlo. Para garantizar que los problemas de conectividad mencionados no afectasen la participación, las formas se adaptaron. Se implementó un dispositivo *ad hoc* para que los diferentes cursos puedan asistir a la sala de informática en horario de clase, y que docentes y nodocentes pudieran votar también en las computadoras de la escuela cuando estuvieran trabajando, favoreciendo la participación de la mayoría de la comunidad.

En el Politécnico, al contrario, dado que los docentes permanecen muy poco en la Escuela al dar su materia y retirarse, se solicitó que se privilegie el formato virtual en todas las instancias. Allí tanto como en el Supe a partir de 2022, se acercaron dispositivos móviles a espacios informales de encuentro como horas libres, patios y recreos, zona de comidas, etc. para que votaran en la plataforma, pero de manera presencial.

4.3. Datos para analizar el arraigo participativo en cada Escuela

La forma más evidente de mostrar el arraigo se asocia con la continuidad de la participación y con el crecimiento del número de participantes. Se muestran a continuación tres elementos que lo ilustran: las formas de participación estudiantil, la participación en los Consejos Escolar, y el número de votantes por Escuela.

4.3.1. El protagonismo estudiantil y el rol de los actores representativos tradicionales

En las tres Escuelas, como mencionamos anteriormente, hay Centro de Estudiantes, aunque con diferentes trayectorias. El CESUP (del Superior de Comercio) ha tenido un rol activo en el PP. Ha presentado proyectos en todas las ediciones. En el Politécnico, aunque se ha tenido contacto con el Centro de Estudiantes su participación no ha sido concluyente, con excepción de la primera edición. Por último, en la Agrotécnica, el Centro de Estudiantes no estuvo en actividad plena durante el ciclo del PP analizado.

A su vez, cada institución tiene delegados/as por curso que tuvieron fuerte protagonismo en los casos del Superior y la Agrotécnica tanto en la instancia de Foros como de Consejos Escolares. No se logró esa integración en el Politécnico y eso se refleja en el bajo número de estudiantes participantes en el PP en Foros y Consejos, sobre todo luego de la primera edición.

Al respecto en el Superior de Comercio en la primera edición no se logró una amplia participación sobre todo del claustro estudiantil. A partir de esta experiencia, en la siguiente edición se convocó a delegados/as de curso, garantizando un piso mínimo de participación en una estrategia que se convirtió también en una institución informal complementaria. Posteriormente, dicha estrategia motivó que se sumaran otros/as estudiantes en las ediciones 2022-2023, favoreciendo el conocimiento de la política y contribuyendo a su arraigo institucional.

Tabla 2. Participación estudiantil en cada Escuela - votación

	Agrotécnica	Superior	Politécnico
% votantes estudiantes 2020 ¹³	24	62	52
% votantes estudiantes 2021	22	61	64
% votantes estudiantes 2022	74	83	60
% votantes estudiantes 2023	76	90	89
Promedio 2020-2023 por escuela	49%	74%	66%

Fuente: elaboración propia

¹³ Porcentaje por claustro sobre el total de votantes. Es importante resaltar que la Agrotécnica tiene proporcionalmente un cuarto de los estudiantes de las otras dos Escuelas.

4.3.2. Consejos escolares

Según lo que establece el reglamento del PP, la conformación del Consejo es voluntaria. No obstante, la movilización en cada organización por parte de los/as referentes para garantizar presencia y diversidad de voces ha sido diferente en cada escuela y eso se observa con claridad en la constitución final de cada uno y a lo largo de las ediciones.

En el Superior de Comercio y la Agrotécnica el Consejo ha sido mayoritariamente estudiantil porque así lo han promovido. Mientras que en el Politécnico ha estado mayoritariamente integrado por docentes con un número de participantes significativamente menor. Así, en el Politécnico se observa que la cantidad de proyectistas decrece en el tiempo; mientras que el Superior aumenta y en la Agrotécnica se mantiene estable. Tendencia similar se registra en la cantidad de ideas propuestas por la comunidad en la etapa de los Foros. Un dato relevante es que en Supe y la Agro destinan horas de clases para el Consejo; mientras que el Poli ha definido hacerlo como una actividad extraescolar (lo cual expresa, también una forma de arraigo).

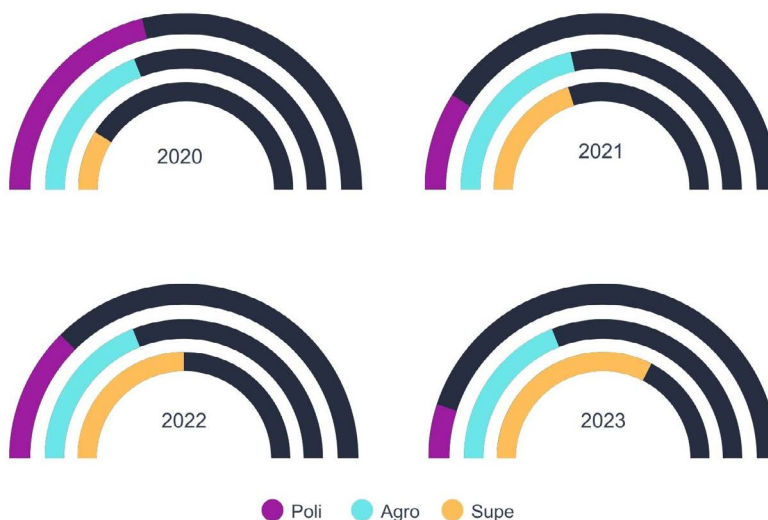


Gráfico 1. Cantidad de proyectistas por año y Escuela

Fuente elaboración propia

En Ford, Sorribas y Signorelli (2024) se analizan las motivaciones estudiantiles para participar del proceso. Aunque hay coincidencia en las tres escuelas sobre la curiosidad y el interés de solucionar un problema como los principales motivadores intrínsecos para la participación, el sentimiento de obligación expresado como “la insistencia de alguna persona cercana” aparece dispar entre las escuelas, siendo más marcado en la Escuela Agrotécnica, en donde también el sostenimiento de los niveles de participación del estudiantado es significativo.

En las encuestas realizadas a quienes participaron, en las dos escuelas que vieron incrementado o sostuvieron el nivel de participación a lo largo del tiempo, aparece con cierta recurrencia, que se han sentido algo comprometidos/as a sumarse al PP dada la insistencia de otros actores institucionales:

“Siendo la segunda vez que participo en un PP, me gustó mucho la organización y el ambiente de éste. En algunos casos me sentí obligado por parte del cuerpo escolar de participar en algunas reuniones, pero igual espero con ansias que se repita en los próximos años” (Estudiante, Superior de Comercio).

En este sentido, como se indicó oportunamente, en las escuelas estudiadas se convoca a participar a toda la comunidad, no solamente a estudiantes. Esto cobra importancia significativa si pensamos que las escuelas son espacios tradicionalmente jerárquicos, con roles preestablecidos y estancos. El PP con su objetivo de generar comunidad y mejorar la convivencia escolar, rompe con esas tradiciones poniendo a cada participante en pie de igualdad de opinar y decidir. No importa si se trata de un estudiante de primer o último año ni si ejerce habitualmente rol jerárquico como docente o personal administrativo. Sin embargo, la insistencia en que el estudiantado se acerque a participar por parte de actores institucionales que cumplen roles de docencia o gestión institucional, puede contribuir en el nivel de participación, ya que compromete el acercamiento del estudiantado a la política.

En instituciones escolares, cuando la deliberación involucra a personas con diversa jerarquía y edades, puede ser difícil de instrumentar dado que influye cómo sean previamente las relaciones de confianza y las normas tácitas sobre lo que se puede y no decir. Aun así, en el período estudiado, en las escuelas con mayor nivel de participación estudiantil en la etapa deliberativa y de elaboración de los proyectos, se pudo observar, por un lado, mayor involucramiento del grupo motor y el equipo directivo a la hora de insistir en la participación estudiantil, a la vez que se brindaban márgenes más amplios para la deliberación en el marco del Consejo Escolar. En este sentido, más allá de que no forme parte de la institucionalidad formal del PP, el mayor involucramiento de las autoridades y equipo de referentes en la promoción de la política, se manifiesta en proyectos con mayores grados de integración intergeneracional y Consejos Escolares más activos.

Finalmente, el hecho de que en la Agrotécnica una parte del estudiantado viva en la escuela durante la semana y que la mayoría del plantel docente permanece jornadas enteras en la escuela, favorece los vínculos entre pares e intergeneracionales, promoviendo lazos que se proyectan más allá de las instancias establecidas para la participación en el marco del PP en donde se discuten ideas para proponer en los dispositivos de participación, se comparten aportes para el desarrollo de los proyectos y se promueven acuerdos a la hora de apoyar las diferentes opciones de cara a la etapa de votación.

4.3.3 Cantidad de participantes votaciones 2020-2023

Aunque ya se han adelantado algunos resultados cuantitativos, como el número de proyectistas en cada Consejo Escolar, se pueden tomar otros datos generales para analizar el arraigo.

Si se estudia, por ejemplo, la cantidad de votantes por año, se observa un decrecimiento del 2020 al 2021, momento en que se adaptan los formatos ante la apertura paulatina de las restricciones sanitarias, seguido de un crecimiento sostenido con mayor énfasis durante 2023, donde la política se consolida duplicando la cantidad de participantes. Lo reseñado en el apartado 4.2 tiene un impacto significativo en el resultado. En el último año estudiado, se puede observar que se incrementó significativamente el número de votantes estudiantiles en detrimento de los otros claustros, como puede verse en la tabla n°4.

Una de las innovaciones de ese año fue que, en las dos escuelas con mayor población estudiantil, se implementó el voto presencial. Las mesas de votación se ubicaron en espacios visibles de las escuelas con amplitud horaria. En ambas escuelas, Politécnico y Superior, existe una práctica sostenida de participación electoral estudiantil en la elección de autoridades del Centro de estudiantes, y más recientemente de elección de director/a y Consejo Académico. La incorporación de la votación presencial asimiló esta etapa del PP a otras instancias de participación que forman parte de la institucionalidad formal de la escuela.

En ambas escuelas, durante el 2022, si bien se votó de manera virtual, se utilizaron prácticas para favorecer la participación en esta etapa. Esta alternativa a la virtual tuvo impacto diferencial en la escuela en la que el grupo motor se había sostenido a lo largo del tiempo, manifestando mayor involucramiento en la promoción de la participación. Como se señaló, la incorporación del voto a través de la boleta única papel en el 2023, tuvo un impacto importante en el incremento de la participación en ambas escuelas, más allá de la consolidación del equipo de referentes y el compromiso de este en la implementación del PP.

Tabla 3. Cantidad de participantes en la votación por año por escuela

Votación	Supe	Agro	Poli	Totales
2020	301	198	234	733
2021	242	118	127	487
2022	400	258	134	792
2023	821	264	666	1751

Fuente: elaboración propia

Tabla 4. cantidad de votantes por claustro por año

Claustro/Año	2020	%	2021	%	2022	%	2023	%
Docente	188	25,65	150	30,80	143	18	142	8,11
Nodocentes	56	7,64	37	7,60	40	5	59	3,37
Estudiantes	357	48,7	254	52,16	602	76,25	1534	87,61
Graduados/as	132	18,01	46	9,45	8	1	16	0,91
Total	733	100	487	100	792		1751	

Fuente: elaboración propia

En el caso de la Agrotécnica, a lo largo de todo el período se sostuvo la votación con boleta única a través de la plataforma, pero se complementó con una práctica informal - señalada en el apartado 4.2- para sortear problemas de acceso a la tecnología, poniendo a disposición en la escuela dispositivos para que se pudiera emitir el voto.

5. Conclusiones

A lo largo del trabajo, se ha mostrado cómo la presencia de algunas instituciones informales complementarias puede contribuir al arraigo participativo. En tres escuelas pertenecientes a la misma universidad, con una institucionalidad formal muy similar y con un diseño original común de la política participativa (PP), las diferencias de apropiación y el compromiso participativo (arraigo) variaron, entre 2020-2023, a partir de la importancia de dos instituciones informales: el equipo de Referentes y la utilización de una plataforma virtual de participación. Como se reseñó, a partir del involucramiento del grupo motor de referentes, el PP adquirió

matices en la implementación para adaptarse a las características de cada institución escolar. Aquí el rol de los directivos adquiere un perfil decisivo.

Así, se puso en evidencia que la participación es menos voluntaria en las escuelas en donde quienes son referentes y autoridades están más involucrados, a la vez que es más efectiva e inclusiva. Por tanto, las características del equipo de referentes y cómo ejerce su rol, contribuyen en los momentos de deliberación y/o co-creación (Foros y Consejo Escolar), y en las estrategias para incentivar la participación en la etapa de la votación.

De esta manera, a mayor involucramiento de referentes y directivos, observamos mayor nivel de arraigo participativo. Por tanto, hemos podido poner de manifiesto que se producen resultados diferentes en materia de participación según los arreglos institucionales informales y que existe un efecto mutuamente transformador entre éstos y las instituciones formales, ya sean de la propia Escuela como del diseño participativo en sí mismo.

Asimismo, queda evidenciado que las instituciones informales además de ser complementarias de las formales, también pueden complementarse entre sí en pos de cumplir los mismos objetivos. En ese sentido, del análisis del uso de la plataforma participativa se desprende que dicha institución informal contó con la flexibilidad necesaria para ajustarse a las circunstancias del proceso participativo, tras el objetivo de promover una participación más inclusiva.

El estudio realizado contribuye a mostrar la importancia de estudiar las instituciones informales presentes en el marco de la participación institucionalizada. En este sentido, el trabajo pone en evidencia la necesidad de pensar la institucionalidad formal e informal en la implementación de los presupuestos participativos escolares y otras políticas participativas, para desarrollar diseños que permitan integrar el proceso participativo en la vida organizacional, favoreciendo su consolidación y permanencia en el tiempo.

Bibliografía

- Arias, N. (2018). *Políticas públicas y ampliación de derechos: el presupuesto participativo en las universidades nacionales*. En *Revista Democracia Participativa*.
- Beretta, D. y otros (2022). Participación estudiantil en la elección del director en una escuela universitaria. *Revista Fuego*. 5(1), pp. 37-54.
- Brinks, D. M., Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2019). *Understanding Institutional Weakness*. New York, Cambridge University Press.
- Bussu, S. et al. (2022). Introduction: Embedding participatory governance. *Critical Policy Study*, 16 (2), pp. 133-145 <https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2053179>
- CIMAS (2009). *Metodologías participativas. Un Manual*. Disponible en: https://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/09/manual_2010.pdf
- Climent Rodríguez J. A. y Toscano Arenas C. (2024). Modelo de inbound marketing como estrategia de comunicación política y de gobierno; atraer e involucrar a la ciudadanía. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 11(1), e92831. <https://doi.org/10.5209/cgap.92831>
- Di Piero, E. (2017). ¿Incluir a todos? ¿Seleccionar a los mejores? Escuelas secundarias dependientes de universidades nacionales en Argentina: políticas de admisión, nociones de justicia y tensiones ante el mandato inclusivo. Ponencia en *Coloquio de Inclusión Educativa*. Disponible en: <http://coloquioinclusioneducativa.unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2017/08/Incluir-a-todos-seleccionar-a-los-mejores.-Escuelas-secundarias-dependientes-de-universidades-nacionales-en-Argentina.pdf>
- Ellikson, R. (1991). *Order without Law. How Neighbors Settle Disputes*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Fontana, A. (2002). Los colegios universitarios, su viabilidad como instrumentos de transformación de la educación superior. Documento de Trabajo N°91, Universidad de Belgrano. Disponible en la red: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/91_perez_rasetti.pdf
- Ford, A., Sorribas, P. y Signorelli, G. (2024). Gaining momentum: A study on motivations to participate in school participatory budgeting. En *Participatory Budgeting: A New Approach to Citizenship Education*. Comp. Daniel Schugurensky. En edición.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2003). *Informal institutions and comparative politics: a research agenda*. Working Paper #307
- Leiras, M. (2004). ¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?. Buenos Aires. En: https://marceloleiras.weebly.com/uploads/2/2/7/0/22705072/leiras_2004_de_que_hablammos_cuando_hablammos_de_instituciones_informales.pdf
- Lekue, L. (2023). *Arraigo participativo, metagobernanza y democratización*. Colección IMAS Innovación i Metodología en Afers Socials N° 1. País Vasco. <https://dspace.uib.es/xmlui/bitstream/handle/11201/164928/PT2.219Arraigo%20participativo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martínez-Palacios, J. (2018). Problemas de la institucionalización y la profesionalización de la participación en contextos de profundización democrática. *Revista Internacional De Sociología*, 76(1), e089. <https://doi.org/10.3989/ris.2018.76.1.17.95>
- Márquez Muñoz L. (2024). Las plataformas de participación en las capitales de las comunidades autónomas. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 11(2), e97009. <https://doi.org/10.5209/cgap.97009>
- Moore, S. (1973). Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study. *Law and Society Review*, 7(4), Núm. 4, pp. 719-721.

- O' Donnell, G. (2002). *Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina*, en Méndez, O'Donnell y Pinheiro (eds.) "La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina". Buenos Aires, Paidós.
- O' Donnell, G. (2006). On Informal Institutions. Once again, en Helmke y Levitsky (eds.), "Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America". Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 285-289.
- Richman, B. (2012). Norms and Law: Putting the Horse before the Cart. *Duke Law Journal*, 62(3), pp. 739-766.
- Schauer, F. (2015). *The Force of Law*. Cambridge, Oxford University Press. Citado por la traducción española de Pablo Ariel Rapetti: *Fuerza de Ley*. Lima, Palestra, 2018.
- Signorelli, G. (2021). Hacia una participación anfibia: desafíos del mundo online y offline en la participación ciudadana. El caso de Rosario. En Castro Rojas, Berdondini y Actis comp. En "Ciencias Sociales y Big Data. Representaciones políticas, disputas comunicacionales y política internacional". UNR editora. ISBN 978-987-702-432-6. DOI: <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/21407>
- Signorelli, G. (2022). Presupuesto Participativo en las Universidades Públicas Argentinas: ¿se atreven a hacer lo que recomiendan a otros que hagan? en "Experiencias participativas en el sur global ¿Otras democracias posibles?" Comp. Suárez, Signorelli y otros. Ed. CLACSO- UNR. ISBN: 978-987-813-188-7. En: https://clacso.org.ar/libreria-latinoamerica-na/libro_detalle_mobil.php?orden=&id_libro=2485&pageNum_rs_libros=3&totalRows_rs_libros=1132&orden=
- Signorelli, G. (2025). *Itinerarios de los Presupuestos Participativos Educativos en el mundo. Estado del arte y reflexiones para su conceptualización* (en edición).
- Strahilevitz, L. (2000). How Change in Property Regimes Influences Social Norms: Commodifying California's Carpool Lanes. *Indiana Law Review*, 75(4), pp. 1232-1296.
- UNR (2019). *Resolución 205/2019*. Disponible en: <https://presupuestoparticipativo.unr.edu.ar/resolucion-consejo-superior/>
- Ureta García, Miriam (2024). *Participatory embeddedness and democratic deepening: Feminist Subaltern Counterpublics*, Oñati Socio-Legal Series. doi: 10.35295/osls.iisl.1887.

Cintia Pinillos

Politóloga. Profesora Titular de Política Comparada e Integrante del Comité Académico del Centro de Estudios Comparados de la Universidad Nacional de Rosario. Decana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

Gisela Signorelli

Doctora en Ciencia Política (UNR). Investigadora independiente del Consejo de Investigaciones, Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.

