

Jóvenes en la agenda legislativa de 2012 y 2013 en Argentina: voto joven, convivencia escolar y centros de estudiantes. ¿Promoción de los derechos de la juventud o respuestas políticas a los reclamos?

Estefanía Otero *
UBA – FLACSO
estefania_otero@hotmail.com





Resumen

En los años 2012 y 2013 el Congreso debatía algunos temas de la agenda pública sobre juventud que fijaba tres ejes centrales: la convivencia en la escuela secundaria; la creación y reconocimiento de los centros de estudiantes y el derecho de los/as jóvenes a votar. El producto de estos debates se materializó en tres leyes nacionales que marcaron el inicio de una serie de leyes provinciales de las mismas temáticas pero también fueron el corolario de normativas preexistentes. La pregunta que guiará el trabajo será si estas políticas tuvieron el propósito de consolidar en los jóvenes la figura de sujetos de derecho o si tuvieron la intención de responder a demandas de un sector particular.

Para ello se considerará el contexto de esos años porque se produjeron manifestaciones de los jóvenes reclamando cambios en los planes de estudio, mejoras edilicias. Dicho contexto coincidió con las políticas impulsadas por el entonces partido gobernante que buscaba -en principio- promover la finalización de los estudios secundarios y la participación de los jóvenes en el espacio público. Y se analizarán las leyes nacionales, la relación con las normativas provinciales, mediante la utilización de algunas variables que permitirán establecer parámetros comunes en la legislación.

Palabras claves: Juventud; Derechos; Voto joven; Centro de estudiantes; Convivencia Escolar

Abstract

Between 2012 and 2013 a debate took place in Congress regarding youth in the public agenda, around three main subjects: social coexistence in high school; establishment and recognition of students' centers, and the right to vote. As a result, three national laws were issued giving foot to provincial legislation regarding these three subjects but also as corollary of preexisting regulations. The main question for this paper is if this policies were meant to consolidate youth as a subject of rights or if their main objective was to respond to the demands of a particular social sector.

Context will be considered since those years saw youth demonstrations claiming for changes in school plans and improvements in school buildings. These demands coincided with policies endorsed by the governing party, which sook, basically to promote universal secondary education and youth involvement in public affairs. National laws will be analyzed along their relation to provincial regulation, through some variables that will enable to establish common parameters in legislation.

Keywords: Youth; Rights; Junior Vote; Students' Center; Social Coexistence

Estefanía Otero, "Jóvenes en la agenda legislativa de 2012 y 2013 en Argentina: voto joven, convivencia escolar y centros de estudiantes. ¿Promoción de los derechos de la juventud o respuestas políticas a los reclamos?". Cuadernos del Ciesal. Año 13, número 15, enero-diciembre 2016, pp. 159-173.

Presentación

En los años 2012 y 2013 el Congreso argentino debatía algunos temas de la agenda pública sobre juventud fijando tres ejes centrales: la convivencia en la escuela secundaria; la creación y el reconocimiento de los centros de estudiantes de los niveles medio, terciario y superior y el derecho de los/as jóvenes de 16 y 17 años de votar de manera no vinculante en elecciones nacionales para todos los cargos políticos.

El resultado de ello dejó un saldo de tres normativas: en 2012 la ley del voto joven N° 26.774 y en 2013 dos referidas a educación: la ley de promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas N° 26.892 y la ley de los centros de estudiantes N° 26.877. Estas leyes dieron inicio a una seguidilla de normativas provinciales de las mismas temáticas. Sin embargo, en algunas jurisdicciones se pueden rastrear normativas de los mismos temas sancionadas mucho tiempo antes con decretos, resoluciones y/o leyes, según el caso.

El hecho es que casi la totalidad de las 24 jurisdicciones del país presentan este conjunto de leyes que busca promover, regular y establecer tanto la participación política de la juventud en el espacio público y escolar como las formas de convivir y reducir los conflictos en las instituciones escolares. Ahora bien, no debería pasarse por alto lo siguiente, respecto de los derechos de la juventud, ¿estas leyes intentan promoverlos, regularlos o tienen ambos propósitos? Encontramos allí una tensión que se desarrollará en el análisis de las normativas.

Sumado a ello, el contexto que provocó las discusiones parlamentarias estuvo caracterizado por un movimiento estudiantil fuertemente presente en el espacio público y educativo. Entre los años 2010 y 2015 muchas escuelas de la Ciudad de Buenos Aires y otras, como Córdoba estuvieron tomadas por los centros de estudiantes, agrupaciones partidarias y delegados/as estudiantiles por el reclamo de mejoras edilicias, acompañamiento en los paros docentes y reformas en los planes de estudios, entre otras demandas. Estas tomas no fueron menores porque repercutieron directamente en la opinión pública de la ciudadanía y de los medios de comunicación y el número de instituciones fue realmente importante, alcanzando en algunos momentos a 50 colegios. A causa de ello, el Ministerio de Educación porteño tuvo que sentarse a dialogar con los/as estudiantes y llegar a acuerdos que logran el restablecimiento de la cursada.

Ahora bien, ¿podríamos confirmar que esta situación, casi exclusiva de Buenos Aires, produjo reacciones en los legisladores/as a nivel nacional? ¿Están directamente relacionados los temas de las leyes con los reclamos estudiantiles?

Para adelantarnos al análisis, el caso de la ley del voto joven fue una iniciativa del Gobierno de la ex Presidenta Cristina Fernández (2007-2015). El propósito se vinculaba con las elecciones nacionales de 2013 y un electorado latente de casi un millón de jóvenes en condiciones de votar. Finalmente, lo hicieron unos 500 mil. Pero también el argumento era el otorgamiento de más derechos para los jóve-

* Integrante Equipo de Estudios de Políticas y Juventudes (EPOJU) IIGG, UBA/Integrante Núcleo de Estudios sobre la Escuela y los Vínculos Intergeneracionales, FLACSO.



nes, de hecho, éstos tuvieron una fuerte presencia (y algunos privilegios) durante los tres Gobiernos kirchneristas (entre los años 2003 y 2015). Por ejemplo, la organización político-juvenil “La Cándida” logró intervenir en el Poder Ejecutivo y Legislativo y convocó a muchos actos masivos donde cientos de jóvenes asistieron y formaron parte. También se crearon agrupaciones estudiantiles homónimas que hasta presidieron centros de estudiantes. Fundamentalmente, durante el funeral de la sorpresiva muerte del ex Presidente Néstor Kirchner se observaron miles de jóvenes desfilando en la despedida.

Para el caso de la ley del centro de estudiantes vale tener en cuenta que en la Ciudad de Buenos Aires las escuelas más tradicionales como las Normales y los preuniversitarios tienen una larga historia en referencia a presencia de jóvenes politizados en sus matrículas dados varios factores: tradición política, formación ciudadana, conciencia colectiva. Y estos establecimientos son los que generalmente comandan los momentos más efervescentes del movimiento estudiantil. Entonces, para estos casos la ley cuanto mucho tiene el rol de reconocer a los centros de estudiantes. Y en todo caso busca promoverlos en las escuelas donde hay centros de estudiantes con menos historia o aún en las escuelas donde aún no existe la organización estudiantil. Por lo tanto, la aplicación de la normativa no es uniforme para todos los casos. Es más, algunos autores postulan que en las escuelas menos tradicionales ya no son los centros de estudiantes los que priman como forma de organización sino que los estudiantes eligen otras metodologías como ser el cuerpo de delegados/as por curso (Núñez, 2013). Con este panorama concluimos que: la ley no es para todas las escuelas igual de relevante y el centro de estudiantes en sí mismo no es la única forma de organización estudiantil.

En torno a la ley de convivencia escolar, el objetivo de la ley fue cumplir con lo establecido en la Ley Nacional de Educación N° 26.206 del año 2006 que en su artículo 123 establece que el Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones para que las escuelas definan sus códigos de convivencia; en su artículo 127 fija como deberes de los estudiantes la participación y colaboración en la mejora de la convivencia escolar y en respetar las normas de convivencia, lo mismo que en el artículo 129 respecto de los deberes de las familias. También el tema de la convivencia escolar está presente en las Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria aprobado por la Resolución N° 93 del Consejo Federal de Educación del año 2009 que establece la necesidad de producir una normativa jurisdiccional sobre convivencia escolar (ya sea Resolución, Decreto o Ley) ajustada a los principales instrumentos legales a nivel internacional y nacional de mayor alcance. En el mismo año, la Subsecretaría de Educación de la Provincia de Buenos Aires dictó la Resolución N° 1.709 sobre Acuerdos Institucionales de Convivencia (AIC) modificando la Resolución N° 1.593 del año 2002. Esta normativa incorpora la obligatoriedad de crear el Consejo Institucional de Convivencia (CIC) para asesorar a las autoridades educativas en la elaboración de los AIC. Con estos dos antecedentes de gran relevancia nos podemos preguntar: ¿La ley de convivencia del año 2013 fue producto de demandas estudiantiles o debía cumplir con normativas anteriores?

La pregunta que guiará el trabajo será si estas políticas tuvieron el propósito de consolidar en los jóvenes la figura de sujetos de derechos o si tuvieron la intención de responder a demandas de un sector particular. En este sentido, se podría adelantar que si bien el contexto previo y durante 2010 a 2015 estuvo signado por manifestaciones estudiantiles que mantuvieron en vilo como mínimo a la

comunidad educativa, también es cierto que en esas manifestaciones estaban presentes demandas de otro tenor y, por cierto, cada ley nacional tiene sus antecedentes y sus discursos exclusivos que no generan una línea directa con los reclamos estudiantiles. Ahora bien, si una ley vinculada a derechos políticos y educativos no busca empoderar a la ciudadanía, ¿qué busca?

Para profundizar el análisis, en primer lugar se considerará el contexto de esos años que coincidió con las políticas para la juventud impulsadas por el entonces partido gobernante que buscaba -en principio- tanto promover la finalización de los estudios secundarios como la participación de los jóvenes en el espacio público. Y en segundo lugar, se analizarán las leyes nacionales, la relación con las normativas provinciales y sus antecedentes mediante la utilización de algunas variables que permitirán establecer parámetros comunes en la legislación.

Demandas, movilizaciones y tomas

La explosión de la participación de la juventud en los asuntos educativos y políticos entre 2010 y 2015 a través de demandas, movilizaciones y tomas de escuelas tuvieron como eje central la defensa de la escuela pública. En ese lustro, el movimiento estudiantil secundario marcó su presencia en el escenario público para canalizar la reivindicación de la educación pública. Si bien el epicentro de las protestas fueron las escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires, también se constataron casos relevantes en la ciudad de Córdoba y en países como Chile, aunque de diferente tenor pero teniendo a los/as jóvenes estudiantes como protagonistas (Otero, 2014).

Los movimientos estudiantiles secundarios y las agrupaciones juveniles de los partidos políticos han estado presentes en las agendas de los medios de comunicación y han protagonizado diversa manifestaciones, tanto al interior de las instituciones educativas como en las calles.

Para el análisis de las leyes, vale considerar la *problematicidad* de los casos considerados, es decir, en qué contextos el Estado aplica las políticas públicas derivadas de las normativas. En nuestro estudio, el Estado es un actor relevante en la toma de decisión respecto del conflicto existente y en consecuencia acciona a través de la legislación (O'Donnell y Oszlak, 1981). Por lo tanto, consideramos que hasta este momento el Estado había tomado una posición favorable a redefinir su relación con la sociedad dentro de los marcos institucionales que fortalecieron su funcionamiento (Abal Medina y Cao, 2012).

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, las características generales fueron: la preponderancia de las escuelas con mayor tradición política en sus centros de estudiantes al frente del movimiento, la cuestión de la defensa de la educación pública como principal demanda, y el fortalecimiento de los vínculos intergeneracionales entre docentes y estudiantes favoreciendo "...la confluencia en una demanda común con los docentes, quienes en este caso [en 2010] realizaron medidas de acción en apoyo a los estudiantes y viceversa." (Enrique, 2010). En cuanto a la política estudiantil, pueden constatarse diferentes formas de organización estudiantil; en primer lugar, se encuentran aquellas escuelas que cuentan con los tradicionales centros de estudiantes y jóvenes organizados en agrupaciones políti-



cas; en segundo lugar, hay escuelas que nunca tuvieron centro de estudiantes ni jóvenes sumamente politizados como en el primer caso; en tercer lugar, las escuelas que marcan nuevas y novedosas formas de participación política respecto de la participación tradicional señalada en el primer caso como ser el cuerpo de delegados/as (Núñez, 2013). En los momentos de mayor efervescencia de la lucha estudiantil, son las escuelas con mayor historia en sus centros de estudiantes las que se ponen al frente del movimiento. Por ejemplo, las Escuelas Normales y los preuniversitarios fueron quienes cuestionaron algunas políticas llevadas adelante por el gobierno local entre 2010 y 2015.

En Córdoba, en el año 2010 los estudiantes secundarios también decidieron tomar sus escuelas en mensaje de protesta (sin olvidar que la provincia de Córdoba es cuna de la Reforma de 1918). Estos acontecimientos inéditos para esa ciudad provocaron una ruptura política entre los estudiantes y los/as dirigentes. El debate no se limitaba a la situación de escolaridad por la que estaban atravesando sino que se buscaba cuestionar de manera global las condiciones sectoriales, la discusión por la ley de educación provincial y hasta el valor por la democracia (Beltrán y Falconi, 2011).

Y en otros países como Chile donde el movimiento estudiantil de escuelas secundarias tomó un fuerte protagonismo en el año 2006, los jóvenes demostraron otro encanto por la política y lo que significaba el involucramiento en asuntos públicos cuando en un país la desigualdad es amplia. Como resultado de ello, y sumando las movilizaciones estudiantiles de los universitarios en 2011, se constituye un nuevo actor colectivo que interpela los asuntos de relevancia para toda la sociedad, sin limitarse a las problemáticas y los conflictos propios del ámbito educativo (Aguilera Ruiz, 2011).

Volviendo a la Ciudad de Buenos Aires, en septiembre de 2010 se realizó una reunión entre el ex ministro de educación de la Ciudad, Esteban Bullrich, y representantes estudiantiles de 52 escuelas, nucleados en la Coordinadora Unificada de Estudiantes Secundarios (CUES) de agrupaciones de izquierda aliadas hasta ese momento con las agrupaciones kirchneristas. La demanda principal estaba relacionada con problemas edilicios de los establecimientos educativos: baños, techos, ventilaciones, calefacciones, equipamientos, entre otros.²

Los mismos conflictos ocurrieron en el año 2011, teniendo a los centros de estudiantes de las Escuelas Normales como protagonistas.³ De hecho, en julio de ese año tres mil estudiantes realizaron una marcha organizada por la CUES exclamando en su Facebook mensajes como "Impresionante la marcha de hoy. Alrededor de 3.000 compañeros demostrando cómo se defiende la educación pública. La lucha sigue". Ese mismo año el Gobierno de la Ciudad firmaba el Decreto N° 330 que reglamentaba la Ley N° 137 de Centros de Estudiantes del año 1998 lo que generó rechazo de algunos sectores políticos de la juventud como del Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS) ya que el decreto contenía algunos aspectos rígidos como la fecha tope para la creación de Centros de Estudiantes y el período de mandato de los cargos electivos. Además, el Gobierno impuso una línea telefónica gratuita para quienes desearan denunciar acciones políticas dentro de las escuelas secundarias. Esta decisión, además de

2. Rodríguez, C. (7 de septiembre de 2010) Tomas de escuelas con final abierto. *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-152729-2010-09-07.html>

3. Semana de colegios tomados (5 de julio de 2011) *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-171522-2011-07-05.html>

haber sido fuertemente cuestionada por varios sectores, fue una clara respuesta al crecimiento de la militancia kirchnerista. Después de todo, la CUES se quiebra en tres sectores: el kirchnerismo crea la Federación de Estudiantes Secundarios (FES) y las organizaciones de izquierda conforman la Coordinadora de Estudiantes de Base "La brecha" (CEB) dependiente de la Corriente de Organizaciones de Base (COB) y las escuelas técnicas formaron la Asamblea de Técnicos Autoconvocados (ATA).⁴ Aquí encontramos un antecedente de la Ley nacional de centros de estudiantes y uno de los posicionamientos en contra de la misma por fijar ciertas regulaciones en la organización de los mismos por parte del Estado.

En el año 2012 los estudiantes de 50 escuelas habían realizado tomas durante un mes a causa de reformas curriculares que se habían iniciado en las escuelas técnicas, debido a los intentos de aplicar la Nueva Escuela Secundaria (NES).⁵ En 2013 la situación se había repetido con la toma de las escuelas porteñas sumadas a las preuniversitarias; en estos casos el conflicto se había dado por los cambios curriculares que tanto el Ministerio de Educación de la Nación como el Gobierno porteño buscaban implementar y que los/as estudiantes rechazaban.⁶

En torno a este último punto, la NES fue producto de las resoluciones del Consejo Federal de Educación de 2008 y 2009 (Resoluciones N° 47/2008, N° 84/2009 y N° 93/2009)⁷ que dieron un nuevo marco para la reforma de la escuela secundaria respecto de las orientaciones, los planes de estudios, la reducción de la carga horaria en la formación específica para favorecer la formación general, etc.⁸ Si bien cada provincia aplicó estos cambios de manera diversa, los conflictos en la Ciudad de Buenos Aires estuvieron presentes desde aquellos años hasta inclusive 2015 donde, durante un mes, estuvieron tomadas 14 escuelas. Esto provocó el retraso de la NES que empezó a aplicarse en 2014 y como puede verse el conflicto prosiguió. Así y todo, el Ministerio de Educación porteño inició la implementación de la NES en un total de 456 escuelas en 2014 con 42 escuelas voluntarias (17 privadas y 25 estatales) y con todas las técnicas (30 estatales y 17 privadas) y en 2015 se sumó el resto de los colegios.⁹

4. Lopes, G.; Saeg, S. (13 de septiembre de 2012) Por centros de estudiantes en todos los colegios. *PTS*. Recuperado de <http://pts.org.ar/Por-Centros-de-Estudiantes-en-todos-los-Colegios>

5. La toma de escuelas y la decadencia educativa (27 de septiembre de 2012) *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1511973-la-toma-de-escuelas-y-la-decadencia-educativa>

6. Claves: por qué volvieron las tomas de escuelas (18 de septiembre de 2013) *Clarín*. Recuperado de http://www.clarin.com/sociedad/Claves-volvieron-tomas-escuelas_0_995300707.html

7. La Resolución N° 47 hace referencia a los "Lineamientos y criterios para la organización institucional y curricular de la educación técnico profesional correspondiente a la educación secundaria y la educación superior"; la Resolución N° 84 hace referencia a los "Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria" y la Resolución N° 93 hace referencia a las "Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la secundaria obligatoria".

8. Nueva Escuela Secundaria (NES) Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de <http://www.buenosaires.gob.ar/educacion/escuelas/nueva-escuela-secundaria>

9. Blanco, D. Qué es la Nueva Escuela Secundaria a la que se oponen los chicos que toman los colegios (3 de junio de 2015) *INFOBAE*. Recuperado de <http://www.infobae.com/2015/07/03/1738398-que-es-la-nueva-escuela-secundaria-la-que-se-oponen-los-chicos-que-toman-los-colegios/>



Como puede verse el lustro de 2010 a 2015 estuvo teñido por estudiantes secundarios movilizados en defensa de una educación que contuviera mejoras edilicias, un freno a la NES, el respaldo docente frente a las demandas salariales, un rechazo a las normativas respecto de la regulación de la intervención política en los establecimientos (centros de estudiantes, denuncias telefónicas). Vale recordar que en aquellos años los Gobiernos nacional y porteño estaban fuertemente enfrentados y dicha confrontación era visualizada también en las agrupaciones estudiantiles, sobre todo las del espacio kirchnerista que apoyaba al Gobierno nacional y las del espacio de izquierda que se mantenían “neutrales”. Los espacios juveniles del partido de gobierno local no entraban en esa tensión por no presenciar los lugares de disputa política, ya que *“la agrupación Jóvenes Pro tiene su origen en el contexto actual posterior a la crisis de 2001, por lo que más allá de reconocer en el triunfo electoral de Mauricio Macri para las elecciones de Jefe de Gobierno (...) en 2007 y (...) 2011 dos hitos claves en la conformación de la agrupación en la actualidad, resulta difícil rastrear otros hitos de la historia partidaria en esta agrupación”* (Cozachcow, 2014: 7).

Dada la coyuntura política del país, denominada “grieta” por los medios masivos de comunicación y que aquí denominaremos entre kirchneristas y no kirchneristas, se podrían cuestionar las intenciones de algunas de las leyes nacionales que analizaremos a continuación. En los tres casos, los autores/as de las normativas fueron diputados/as nacionales del partido de gobierno Frente para la Victoria y en ese sentido podría pensarse que por un lado, estas leyes buscaban fortalecer a los jóvenes como sujetos de derechos y por otro lado, se podría establecer que dado el contexto de efervescencia del movimiento estudiantil se aprovecharon las instancias del Congreso para manifestar el apoyo a la juventud y de esa manera “captar” a un electorado en potencia. De hecho, la ley del voto joven fue discutida en un recinto convulsionado por declaraciones de algunos legisladores y, finalmente, la oposición de aquel entonces terminó abandonando el lugar. A modo de anécdota del clima político, un diputado del Frente para la Victoria había acusado de “narcosocialista” a legisladores santafecinos en el marco del supuesto aumento de la presencia del narcotráfico en esa provincia. En 2013 había elecciones nacionales y es así como mientras el Gobierno nacional buscaba otorgar nuevos derechos y ampliar el electorado, la oposición argumentaba su desconfianza frente a los hechos.

Juventud, derechos e inclusión

El marco jurídico nacional al que hacemos referencia en este artículo tiene a la juventud de 13 a 17 años como principal protagonista. La ley nacional del voto joven N° 26.774 (que estableció el sufragio optativo para los/as jóvenes de 16 y 17 años) fue sancionada en el año 2012 y su autor fue el diputado Andrés Larroque y la ley de centros de estudiantes para establecimientos secundarios y terciarios N° 26.877 (acá el espectro de jóvenes es más amplio y autoriza, reconoce y/o promueve la organización de los estudiantes en centros) fue promovida por la diputada chaqueña María Inés Pilatti Vergara en 2013; ambas fueron promulgadas de manera inmediata. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la ley del voto joven N° 4.515 fue sancionada el año 2013 en sintonía con la nacional pero la de centros de estudiantes N° 137 fue sancionada en el año 1998 y promulgada en 2011. Hoy por hoy, la mayoría de las provincias cuenta con estas leyes, habiendo promulgado las propias o adhiriendo a las nacionales.

Además, en términos educativos en el año 2013 se sancionó la ley N° 26.892 que establece los principios de la convivencia y mecanismos de prevención de violencia escolar en las escuelas secundarias y cuya autora fue Mara Brawer. Causalmente las tres leyes fueron promovidas por autores kirchneristas con fuerte respaldo político y con la promulgación inmediata de la ex Presidenta.

Convencer con el voto

En el año 2012 el Congreso nacional sancionó la Ley de Ciudadanía Argentina N° 26.774 que introduce varias modificaciones a diferentes leyes, entre las que se encuentran la Ley de Ciudadanía N° 346 y el Código Electoral Nacional, Ley N° 19.945. De la primera se modifica su artículo 7° ampliando el goce de los derechos políticos a los ciudadanos desde los 16 años. Por su parte, en el Código Electoral queda determinado el electorado nacional por argentino nativo o por opción desde los 16 años. En este sentido, ambas modificaciones establecen el sufragio opcional para jóvenes de 16 y 17 años. La sanción de la ley había contado con 131 votos a favor, 2 en contra, 1 abstención y 123 diputados/as ausentes en el debate parlamentario que, tal como mencionamos, había ocurrido mediante fuertes y acaloradas discusiones entre los diferentes bloques.

Esta ley posibilitó que cerca de ochocientos mil jóvenes pudieran votar en las elecciones nacionales de 2013. Según los datos de la Cámara Nacional Electoral estuvieron habilitados para las elecciones unos 674.130 jóvenes y 367.024 finalmente emitieron su voto. En octubre el porcentaje de participación ascendió apenas por encima del punto porcentual para alcanzar el 54,44% del padrón joven, mientras que en las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) el número había sido del 53,21%. Es decir, en la primera experiencia del voto joven, este electorado prácticamente no había influido de manera decisoria en el resultado de la elección. Las provincias con mayor cantidad de votantes fueron: Buenos Aires con 122.539, Córdoba con 30.676 y CABA con 20.375 jóvenes.¹⁰

La relevancia de la reforma de ley de ciudadanía radica no solamente en la ampliación del electorado nacional sino que también abre la posibilidad de pensar a los jóvenes como sujetos sociales. Teniendo en cuenta la concepción de juventud como sujeto de derecho en términos de las legislaciones sobre derechos humanos, políticos y sociales y dejando de lado la idea de minoridad o moratoria social para construir "una mirada y unas prácticas orientadas a la afirmación de los derechos vinculados con las condiciones básicas de existencia: la identidad, la educación, la salud..." (Kantor, 2008: 25 y 26) ahora podríamos agregar la política y la ciudadanía (Fuentes y Núñez, 2015). Esto no significa que la juventud entendida como sujeto sea homogénea en su totalidad, pero sí que presentaría ciertos rasgos comunes en aquellos jóvenes que forman parte del movimiento estudiantil y por ende se constituye en sujeto para sí, sobre todo en las instancias de luchas políticas: tomas de escuelas, movilizaciones, sentadas, paros, marchas, reivindicaciones respecto de la educación pública, entre otros.

A nivel provincial, podemos identificar tres grupos en relación a su legislación sobre el voto joven. Un primer grupo lo constituyen aquellas provincias que se caracterizan por ser pioneras en establecer el

10. Ibarreche, J. (23 de junio de 2015) Radiografía del voto joven en la Argentina. *ámbito.com* Recuperado de <http://www.ambito.com/796094-radiografia-del-voto-joven-en-la-argentina>



voto joven dado que sus leyes fueron sancionadas muchos años antes de la nacional. Este es el caso de Chaco (Ley 4.169/1995) y la Ciudad de Córdoba (Carta Orgánica Municipal de 1995). El espíritu de estas normativas es el mismo de la ley nacional, por lo tanto, habilitan el sufragio opcional a jóvenes de 16 y 17 años de edad en elecciones nacionales y provinciales.

Un segundo grupo de provincias se compone por aquellas que luego de la sanción de la ley nacional siguieron el mismo camino optando por dos senderos: adhiriendo a la misma o promulgando una ley propia. Esta última opción se concretó en 18 jurisdicciones: Buenos Aires (Ley N° 14.456/2013), Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 4.515/2013), Catamarca (Ley N° 5.4377/2015), Chubut (Ley N° 12/ 2012), Entre Ríos (Ley N° 10.356/2015), Formosa (Ley N° 1.595/2013), Jujuy (Ley N° 5.732/2012), La Rioja (Ley N° 9.301/2012), La Pampa (Ley N° 2.809/2014), Mendoza (Ley N° 346/2013), Misiones (Ley N° 6/2014), Neuquén (Ley N° 2.831/2012), Río Negro (Ley N° 4.840/2013), Salta (Decreto N° 892/2013), San Juan (Ley N° 1.268/2013), San Luis (Ley N° 0839/2013), Santiago del Estero (Ley N° 6.908/2013) y Tierra del Fuego (Ley N° 914/2012). La provincia de Santa Cruz fue la única que optó por adherir a la ley nacional en el año 2013. Estas leyes que reformaron el electorado provincial fueron redactadas en sintonía con la ley nacional y, por ende, permiten el voto joven a nivel nacional y local.

Por último, un tercer grupo compuesto por las provincias de Córdoba, Corrientes, Santa Fe y Tucumán, aún no poseen ley propia y tampoco han adherido a la nacional. Sin embargo, mantienen fuertes debates internos en torno a la legislación incluso con intervenciones judiciales. Algunas posturas hacen referencia a la inconstitucionalidad de sancionar el voto joven por contradecir la constitución provincial.

Los centros de estudiantes y la política en las escuelas

En 2013 también llega la política a la escuela desde la legislación nacional. La ley nacional de centros de estudiantes N° 26.877 sancionada ese año tiene el propósito en su artículo 1 de reconocer a los centros de estudiantes como órganos democráticos de representación estudiantil en escuelas secundarias, institutos de educación superior e instituciones de modalidad de adultos incluyendo formación profesional de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social. Tiene por objetivos fomentar la democracia, la libre expresión, los derechos estudiantiles, la gestión de demandas, favorecer la educación de estudiantes. Particularmente, regula los estatutos estableciendo órganos de gobierno y cargos que lo componen, funciones, procedimientos para la elección por voto secreto, universal y obligatorio y renovación de autoridades, implementación de instancias de deliberación en la toma de decisiones, previsión de órganos de fiscalización y representación de minorías.

Al igual que las modificaciones en la ley de ciudadanía, muchas provincias sancionaron sus propias normativas provinciales en torno a los centros de estudiantes de manera posterior a la ley nacional. Estas jurisdicciones fueron: Buenos Aires (Ley N° 14.581/2013), Chubut (Ley N° 107/2013), Entre Ríos (Ley N° 10.215/2013), San Juan (Ley N° 8.411/2013), Santa Fe (Ley N° 13.392/2014) y Tierra del Fuego (Ley N° 321/2013).

Otro grupo de provincias contaban con leyes propias previamente a la sanción de la nacional: Neuquén (Ley N° 1.723/1987), Salta (Ley N° 6.616/1990), Río Negro (Ley N° 2.812/1994), Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 137/1998), Chaco (Ley N° 5.135/2002), Misiones (Ley N° 139/2009), Córdoba (Res. N° 124/2010), Santa Cruz (Res. N° 3.043/2011), Corrientes (Ley N° 6.120/2012), La Rioja (Ley N° 9330/2012) y Mendoza (Ley N° 8.469/2012).

Por último, las provincias que aún no cuentan con dicha ley son: Catamarca, Formosa, Jujuy, La Pampa, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán. En este caso, el análisis debería considerar el caso de la ley pionera que fue la provincia de Neuquén sancionando la ley de centros de estudiantes en 1987. Esta ley estableció: "Reconócese en todo el ámbito provincial el derecho de los estudiantes a organizarse en centros estudiantiles". Además, fijó las siguientes funciones: Organizar actividades culturales, deportivas, recreativas, sociales, y charlas debates de carácter político, gremial y científico que fomenten la preparación del educando para el ejercicio responsable de sus derechos cívicos. En términos normativos estableció que "Los centros de estudiantes no podrán identificarse con un determinado partido político o realizar proselitismo dentro del establecimiento, que conspire contra el pluralismo de ideas".

En general, estas leyes tienen características muy similares entre sí. Sin embargo, puede observarse que algunas de ellas *promueven* la creación de centros de estudiantes y *reconocen* los existentes, tal es el caso de la ley de la Ciudad de Buenos Aires. Otras, en cambio, avanzan en la *regulación* de las funciones de los centros de estudiantes anexando en la ley el estatuto interno. Este es el caso de provincias de Córdoba y Santa Cruz; mientras que otras leyes promueven que cada centro de estudiantes dé su propia organización interna.

Desde ya que toda norma **regula** un determinado comportamiento. Todas las leyes de centros de estudiantes mencionadas contribuyen a reconocer los ya existentes y a promover la creación en aquellas escuelas en las cuales los estudiantes no se hayan organizado. Las diferencias sutiles residen en algunos artículos que establecen regulaciones tales como la estructura interna, la convocatoria a elecciones, los principios, el período de duración de los cargos, entre otros aspectos. Como se vio más arriba, en la Ciudad de Buenos Aires el Decreto N° 330 del año 2011 promulgó la ley que se había sancionado trece años antes cuando la Ciudad hacía poco se había dado su propia constitución. Aquí de nuevo los dilemas: por un lado, se apoya la iniciativa de otorgarles relevancia a los centros de estudiantes como espacios políticos de organización estudiantil pero por otro lado, ¿corresponde que desde una mirada adultocéntrica se establezcan parámetros de acción político-partidaria para los/as jóvenes?

Convivencia y conflicto en las escuelas

En 2013 también se sanciona la Ley Nacional para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas N° 26.892 la cual estableció las bases para la promoción, intervención institucional y la investigación y recopilación de experiencias sobre la convivencia así como sobre el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas de todos los



niveles y modalidades del sistema educativo nacional. Podría interpretarse que la ley tuvo el objetivo de responder a las demandas de diferentes voces del sistema educativo en torno al incremento de situaciones de violencia en la escuela secundaria. En relación a la participación estudiantil, la norma promueve la conformación de espacios donde participen todos los actores escolares y hace especial hincapié en garantizar la participación de los estudiantes, atendiendo al nivel y la modalidad.

Esta norma tiene un antecedente muy importante respecto de las formas de organizar las metodologías para abordar la convivencia en las escuelas. Por ejemplo, la Ley Nacional de Educación ya establecía la necesidad de legislar al respecto. Más tarde, la Resolución N° 93 del año 2009 Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria del Consejo Federal de Educación (CFE) marcó los lineamientos generales para planificar de qué manera se trataría el tema en la escuela. De hecho, la ley no convoca solamente a la convivencia escolar sino también a de qué manera reducir los conflictos entre los actores de la comunidad escolar. Es por eso que fija tres ejes principales: la convivencia escolar, la conflictividad social y la asistencia técnica de equipos especializados en investigación de experiencias referidas a las temáticas. En cuanto a la convivencia busca “promover la elaboración y revisión de las normas sobre convivencia en las instituciones educativas en cada una de las jurisdicciones educativas del país para todos los niveles y modalidades de la enseñanza”.

Como antecedente, en la provincia de Buenos Aires en 2009 se dictó la Resolución N° 1.709 sobre los Acuerdos Institucionales de Convivencia, que deberían aplicar todas las escuelas bonaerenses, independientemente de su modalidad. Esta Resolución estableció la creación del Consejo Institucional de Convivencia para asesorar a la dirección de las escuelas en la creación de dichos Acuerdos. Los mismos serían participativos, es decir, los/as estudiantes, docentes y directivos los establecerían de acuerdo a sus propios principios con el fin de mejorar los canales de convivencia escolar.

A nivel jurisdiccional la situación es diversa. Las normas sancionadas de manera posterior a la nacional son en los casos de las provincias de Chubut (adhesión Ley nacional en 2014), Corrientes (Ley 6.212/2013), Mendoza (Res. 445/2013) y Misiones (Res. 632/2013). El resto de las provincias sancionaron o reglamentaron normativas en relación a la convivencia escolar varios años antes: Ciudad de Buenos Aires (Ley 223/1999), Jujuy (5.279/2001), Chaco (5.221/2003), Catamarca (5.189/2006), La Rioja (8.295/2008), provincia de Buenos Aires (Res. 1593/2002 reemplazada por Res. 1709/09), Santa Fe (Decreto 181/2009), Entre Ríos (Res. 1.692/2009), Córdoba (Res. 149/2010), Santa Cruz (Res. 788/2010), Formosa (Res. 3.262/2012), Neuquén (Res. 1172/2012) y San Luis (826/2012).

Como puede observarse, no necesariamente en todos los casos se promulgaron leyes sino que los ministerios de educación provinciales tomaron la iniciativa mediante resoluciones como medida de gobierno así como también en algunos casos se decretaron políticas públicas en torno a la convivencia y el conflicto escolar. La metodología varía de acuerdo a cada proyecto: creación de programas, promoción de acuerdos colectivos, establecimiento de normativas propias para las escuelas, formación de espacios de diálogo. Esta ley nacional difiere de las del voto joven y los centros de estudiantes por tratarse de un tema de tipo “comunitario” donde se ponen en juego valores, acuerdos, reglas, principios entre todos los sectores que disputan espacio en una escuela. Porque tanto las autoridades, como los

docentes y mismo los/as estudiantes no asisten a la escuela secundaria con total consenso y mismos intereses. También es notable que el establecimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria en 2006 promovió el ingreso de sectores sociales que nunca antes había asistido a la escuela, incluso siendo los primeros en su generación. Esto posibilitó transformaciones sociales en algunas matrículas de algunas escuelas modificando su radiografía histórica.

¿Derechos para la juventud o demandas saldadas?

El conjunto de leyes analizadas podría interpretarse como la generación de políticas públicas a favor de la juventud para construir un nuevo sujeto social. Otra hipótesis sobre estas sanciones se podría vincular con que algunos espacios juveniles habían protagonizado fuertes movilizaciones en las escuelas secundarias en ciudades como Buenos Aires y Córdoba en los últimos cinco años en defensa de la educación pública, contra la reforma de los planes de estudio, por reclamos edilicios y en ese sentido se pretendió aminorar dichas demandas.

Durante los últimos años crecieron las agrupaciones juveniles de los partidos políticos o al menos se produjo una mayor visibilidad por parte de las mismas en el espacio público. De una u otra manera, es claro que en este tiempo existió un intento de construir a la juventud como valor o causa pública (Vázquez, 2013). Esta expansión normativa del horizonte de derechos en la escuela no se traduce necesariamente en la cotidianeidad escolar, pero sí refiere a una escena novedosa en relación al lugar que tenía anteriormente (Núñez, 2013). En esa línea, puede señalarse también que las leyes pudieron ser parte de una demanda generalizada de la juventud hacia un Estado que hasta entonces no había legislado en ese sentido aún cuando no se trataba de demandas del movimiento estudiantil. Entendemos que se trata de un proceso político aún demasiado reciente como para extraer conclusiones definitivas.

En la actualidad, el Estado argentino destina el 3,3% del PBI a las políticas públicas para jóvenes resultando así uno de los más altos de América Latina y en septiembre de 2015 el poder ejecutivo nacional había enviado un proyecto de ley para la promoción de las Juventudes con el fin de reglamentar ciertas políticas públicas y crear nuevos organismos (la Defensoría de la Juventud como órgano dependiente del Congreso Nacional, el cambio de subsecretaría a Secretaría de la Juventud, la actualización automática del Programa PROG.R.E.SAR¹¹). Como se puede observar la escuela secundaria, la juventud y la política son tres temáticas que se encuentran presentes en las discusiones académicas y públicas.

Palabras finales

11. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.E.AR) fue creado durante el Gobierno de la ex Presidenta Cristina Fernández bajo el Decreto N° 84 en el año 2014 con vigencia en la actualidad. Se trata de un subsidio que consiste en la entrega de una suma de dinero a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad inclusive, en situación de vulnerabilidad para favorecer su capacitación e inclusión laboral.



En este artículo se pretendió relacionar el contexto de los años 2010 a 2015 respecto del movimiento estudiantil y las políticas llevadas adelante tanto por el Congreso como por el Gobierno Nacional y la Ciudad de Buenos Aires. Por una parte, los/as estudiantes secundarios marchaban de a miles y tomaban durante largas semanas las escuelas con el objetivo de defender la educación pública. Por otro lado, se sancionaban leyes nacionales que tenían como principales destinatarios a esos mismos jóvenes. A este panorama se le sumaba una juventud efervescente respecto de la politización de sus ideas acompañada, por referentes nacionales que buscaban continuamente su respaldo.

Esta situación tan reciente en términos históricos no permite comprender de manera global y en perspectiva hacia dónde vamos pero, al menos, nos deja una tensión latente que se refiere a la pregunta inicial sobre si estas medidas políticas buscaban enaltecer a la juventud con más derechos o simplemente buscaban responder a demandas concretas.

Pues bien, hasta el momento contamos con tres elementos. El primero hace referencia a las movilizaciones de los estudiantes, el segundo contiene a un conjunto de normas promovidas para la juventud y el tercero consiste en un gobierno nacional que respaldaba a ese sector de la sociedad y por demás enfrentado políticamente con el gobierno local a quienes los propios estudiantes se oponían. Vale aclarar que al interior del movimiento estudiantil existían fuertes disensos, que las confrontaciones entre ambos gobiernos iban más allá de la juventud misma y que la posición frente a las leyes también era sumamente diversos de acuerdo con quien uno tenía enfrente. Por lo tanto, el panorama de cada uno de estos elementos puede resultar un trabajo en sí mismo y podremos abrir muchas preguntas más.

Por lo que aquí nos compete, en este espacio y tiempo, diremos entonces que las políticas destinadas a la juventud de los años 2012 y 2013 fueron producto de un gobierno nacional que promovió la participación política de la juventud, que pudo llevar adelante con facilidad la aprobación de los proyectos y que además contó con el respaldo de un sector importante de la militancia estudiantil. Esto coincidió con la situación particular de la Ciudad de Buenos Aires en un momento de enfrentamiento entre el movimiento estudiantil y docentes de las escuelas secundarias y el gobierno del partido político que aún hoy cumple su tercer mandato consecutivo.

Bibliografía

Alejandro Cozachcow "Juventudes partidarias en la Argentina actual: la construcción de la categoría "juventud" en eventos de la Juventud Socialista y Jóvenes Pro" ISBN 9789877021219. XI Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Artes, UNR. Rosario, 2014.

Débora Kantor *Variaciones para educar adolescentes y jóvenes*. Del Estate Editorial. 2008

Estefanía Otero "Participación estudiantil en el Colegio Nacional de Buenos Aires. Un estudio de las experiencias políticas de jóvenes en agrupaciones partidarias en la actualidad" ISSN 2307-5643. II Jornadas Jóvenes Investigadores, FLACSO, Argentina. 2014

Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) Documento G. E. CLACSO N° 4. 1981

Iara Enrique "Movilización estudiantil en la Ciudad de Buenos Aires: aportes para el análisis" en el boletín de *Antropología y Educación*, N° 01, Universidad de Buenos Aires. 2010

Juan Manuel Abal Medina y Horario Cao *Manual de la nueva administración pública argentina*. Ariel. Buenos Aires. 2012

Mariana Beltrán y Octavio Falconi "La toma de escuelas secundarias en la ciudad de Córdoba: condiciones de escolarización, participación política estudiantil y ampliación del diálogo social" en la revista *Propuesta Educativa* N° 35, Año XX, Vol. 1. 2011, págs. 27 a 40

Melina Vázquez "En torno a la construcción de la juventud como causa pública durante el kirchnerismo: principios de adhesión, participación y reconocimiento" en la revista *Argentina de Estudios de Juventud*, Vol. 1, N° 7. 2013

Oscar Aguilera Ruiz "Acontecimientos y acción colectiva juvenil. El antes, durante y después de la rebelión de los estudiantes secundarios chilenos en el 2006" en la revista *Propuesta Educativa* N° 35, Año XX, Vol. 1. 2011, págs. 22 a 26

Pedro Núñez *La política en la escuela*. La Crujía Ediciones. Buenos Aires. 2013

Pedro Núñez y Sebastián Fuentes "Estudios sobre construcción de ciudadanía en la escuela secundaria argentina: tendencias y categorías en las investigaciones en la última década (2002-2012)" en la revista *Espacios en Blanco* N° 25. 2015, págs. 351 a 372