

LA TENSIÓN ENTRE EL MUNDO DEL TRABAJO Y LA POLÍTICA EDUCATIVA: JÓVENES Y ESCUELA SECUNDARIA EN ARGENTINA (2000-2014)¹

The tension between the world of work and the educational policy: young people and high school in Argentina (2000-2014)

CORICA, Agustina María²

MERBILHAÁ, Jimena³

RESUMEN

En la última década en Argentina distintas investigaciones han registrado una ampliación en la matrícula del nivel medio del sistema educativo. La implementación de políticas y mecanismos legales hacia el sector, abren nuevas preguntas para pensar el vínculo educación y trabajo en las trayectorias juveniles. En este sentido, el artículo busca aportar al debate acerca de la dinámica del alcance de la educación media durante el periodo 2000-2014 y la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo. El trabajo se centra en el análisis de datos cuantitativos de fuentes oficiales que muestran las distintas tensiones entre la matrícula escolar del nivel medio y los indicadores de participación en el mundo del trabajo. Datos que presentan desafíos para pensar en el cumplimiento de los objetivos de la política educativa a lo largo del periodo analizado. El artículo se enmarca en el proyecto: "Itinerarios posible o itinerarios probables: Un estudio sobre trayectorias educativas y laborales de jóvenes de distintos sectores sociales, egresados de la escuela media en Argentina", desarrollado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina (2014-2017) con financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (PICT/2013 -0522) y en conjunto con la Universidad del Salvador (USAL). La evidencia empírica permite retomar los debates clásicos del vínculo educación y trabajo y la sociología de la educación afrontando las discusiones en torno a los desafíos que presenta el periodo bajo análisis hacia la igualdad de posibilidades en el acceso, permanencia y finalización de la escuela secundaria y las oportunidades efectivas de empleo disponibles.

Palabras clave: Política educativa. Escuela media. Jóvenes.

ABSTRACT

In the last decade in Argentina different investigations have registered an increase in the enrollment of high school level of the education system. The implementation of policies and legal mechanisms to the sector, open new questions to think about the link between education and work in the trajectories of youth. In this sense, the article seeks to contribute to the debate about the dynamics of the scope of secondary education during the period of 2000-2014 and the participation of young people in the labor market. The work focuses on the analysis of quantitative data from official sources that show the different tensions between high school enrollment and indicators of participation in the world of work. Data present challenges to think about the fulfillment of the educational policy objectives throughout the period analyzed. The article is part of the project: "Possible itineraries or probable itineraries: A study on educational and labor trajectories of young people from different social sectors, graduates of high school in Argentina", developed at the Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO), Argentina (2014-2017) with funding from the National Agency for Scientific and Technological Promotion (PICT / 2013 -0522) and in conjunction with the Universidad del Salvador (USAL). The empirical evidence allows us to return to the classic debates on the link between education and work and the sociology of education facing the discussions about the challenges presented by the period under analysis towards the equality of possibilities in the access, permanence and completion of secondary school and the effective employment opportunities available.

¹ Este artículo se basa en dos ponencias presentadas en la V Reunión de Investigadores en Juventud en noviembre de 2016 y en las Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, diciembre del mismo año.

² Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Diseño y Gestión en Políticas y Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Sede Académica Argentina. Investigadora Adjunta del CONICET. Coordinadora Académica del Programa de Investigaciones de Juventud de la FLACSO. E-mail: <agustinacorica@gmail.com>

³ Maestranda en Diseño y Gestión de Programas Sociales en la FLACSO, Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. Actualmente forma parte del Programa de Juventud de la FLACSO, Sede Argentina. Desarrolla actividades profesionales y de investigación principalmente en temas de juventud y trayectorias en el pasaje al nivel educativo superior. E-mail: <jimenamerbilhaa@gmail.com>

Keywords: Educational policy. High school. Youth.

INTRODUCCIÓN

A finales de la primera década del siglo XXI y como corolario de la disminución de la brecha social entre los distintos grupos socio-económicos, recientes investigaciones señalan la aparición de nuevas vinculaciones entre la educación y el trabajo. En este sentido, se sostiene que los y las jóvenes ejercen distintos recorridos y combinaciones promovidos por un nuevo marco legislativo y de políticas y programas que aportan recursos y nuevas posibilidades (MIRANDA et al, 2014) hacia la universalización de la escuela secundaria (FILMUS, 2015).

En este escenario el presente artículo propone analizar un periodo corto de la historia argentina bajo la premisa que desde el año 2000 hasta el año 2014 se sucedieron cambios en el mundo laboral y educativo que parecen condicionar la vida y posibilidades de los jóvenes, presentando por lo tanto desafíos para analizar la variabilidad del vínculo entre el trabajo y la educación.

La hipótesis planteada es que la escuela secundaria cumple distintos roles según los periodos analizados con implicancias en el vínculo educación y trabajo entre los y las jóvenes de 15 a 18 años. El análisis indaga la relación caracterizando tres momentos distintos a lo largo del periodo, en el cual la vigencia y confluencia entre los modelos de desarrollo económico y las políticas públicas, parecerían influir en la combinación de las actividades educativas y laborales juveniles.

Estas variaciones se interpretan en este artículo a la luz de los rasgos que asume la dinámica en la composición de la matrícula escolar en los últimos tres años del secundario y la participación laboral⁴.

Los tres periodos en estudio quedan definidos de la siguiente manera:⁵

- 1 - Periodo 2000-2003 “Escuela como refugio”: La exclusión social con escolarización masiva.
- 2 - Periodo 2004-2009 “Escuela y trabajo en competencia”: Las paradojas del crecimiento económico y nuevas oportunidades laborales.

⁴ Nota de autoras: El texto se centra en el vínculo educación y trabajo. Queda por fuera del análisis y alcance de este artículo retomar otras de las variables que pudieran influir en el comportamiento de la matrícula escolar. Las inferencias son presentadas a partir del procesamiento de información estadística provista por organismos oficiales: la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINECE) y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). La confección de datos presentada permite explorar los alcances de la inclusión educativa en todo el periodo y los cambios particulares que ésta registra en su vínculo con el trabajo.

⁵ Los criterios que se consideraron para la definición de los distintos periodos está vinculado con las políticas públicas implementadas en cada uno de ellos. En este sentido, cabe señalar que no se consideraron los periodos correspondientes a los mandatos de gobiernos, ya que el objetivo central del artículo es analizar la confluencia de las políticas y las actividades educativas y laborales de los jóvenes que tienen entre 15 y 18 años. Se priorizo este criterio ya que en estos casi 15 años no hubieron cambios de gobiernos a nivel política sino más bien continuidades (se dieron tres mandatos de gobiernos de un mismo partido político).

3 – Periodo 2010-2014 “Escuela como derecho”: El desafío de la política y programas de inclusión y retención escolar.

Por último, se dará lugar a reflexiones, conclusiones y desafíos futuros.

PERIODO 2000- 2003

“ESCUELA COMO REFUGIO”: LA EXCLUSIÓN SOCIAL CON ESCOLARIZACIÓN MASIVA

Las producciones académicas sobre el sistema educativo argentino se han posicionado con mayor solidez en los debates clásicos de la sociología de la educación hacia la década del ´80. El proceso de transición a la democracia y los intercambios latinoamericanos propiciaron la problematización y nuevas líneas de indagación acerca de los alcances de la desigualdad social, la desigualdad educativa y los mecanismos internos para la construcción de esa desigualdad en la escuela (Tedesco et al; 1983, Braslavsky; 1985, Dubet y Martucelli; 1998).

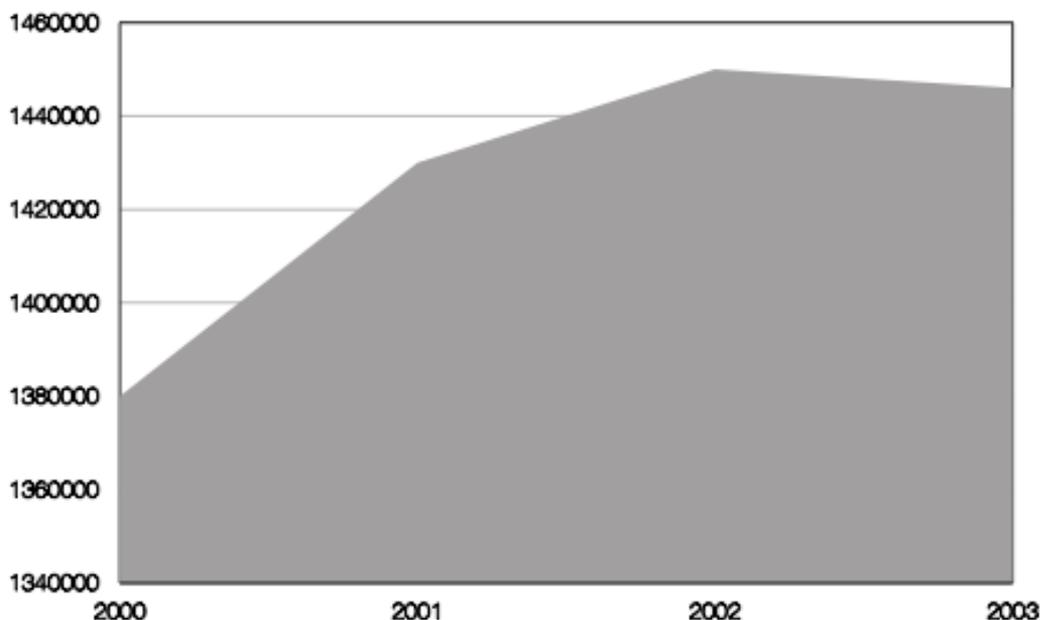
La creciente relevancia que asumieron los altos niveles de pobreza y marginación que impactaron a los grupos sociales medios y bajos hacia el fin de la década del ´90, dieron lugar a nuevas reinterpretaciones acerca del lugar que ocupaba la educación para los jóvenes y su relación con el mundo del trabajo. En principio, distintos autores (FILMUS et al. 2001; MIRANDA, 2007; CORICA, 2010) sostuvieron que, ante un escenario de descomposición del mundo del trabajo, el aumento del desempleo, empobrecimiento generalizado y desfinanciamiento educativo, la escuela paso a ser fundamentalmente reproductora de las desigualdades sociales pulverizando las promesas de movilidad social ascendente que delinearon el sistema educativo argentino.

La transformación de la escuela pública no solo se relacionó con las demandas de una población que encontraba en los establecimientos educativos respuesta a las urgencias alimentarias y de supervivencia provocando una nueva relación entre el hogar y la escuela (FEIJOÓ, 2002), sino que las desregulaciones en la ingeniería estatal redujeron y reorientaron las responsabilidades desde el Estado hacia los sujetos o instituciones con una nueva orientación de las políticas sociales con fuertes implicancias para la reorganización de las funciones y sentidos del sistema educativo (FELDEBER y GLUZ, 2011).

Este cambio radico principalmente en un direccionamiento de la política educativa como “administradora” de la cuestión social donde la escuela asume un rol de dispositivo social enfocado en la lucha contra la pobreza (FEIJOÓ et al.; 2004). En este sentido, en este periodo se cristaliza la imagen de una escuela como un lugar en el que sólo se reparte lo que hay (es decir: alimento, vestimenta, libros, guardapolvos, entre otros recursos asistenciales con los que contaba la escuela). La escuela pierde su rumbo en términos educativos y políticos en la relación entre igualdad y desigualdad. Actuando como un dispositivo asistencial más que pedagógico (REDONDO, 2004). En este sentido, Saraví (2015, p. 82) sostiene que “la experiencia escolar acompaña el proceso de segmentación educativa y los ejes de la desigualdad social que la estructuran”, es decir que en un clima de creciente exclusión y polarización social como el vivido a finales de siglo en Argentina (SVAMPA, 2005), las desigualdades sociales y educativas se entrelazan y refuerzan impactando en las trayectorias de niños, niñas y adolescentes.

Este complejo escenario fue acompañado por cambios legislativos que regularon y reconfiguraron el sistema educativo nacional. Por un lado, la Ley N° 24.049 sancionada en 1992, estableció la transferencia a las provincias de la gestión educativa del secundario y terciario que hasta entonces eran administrados por el Ministerio de Educación y Cultura. Diversos autores (FILMUS, 1997; TIRAMONTI, 1997) han argumentado que esta descentralización se realizó bajo lógicas tecnocráticas y economicistas que no hicieron sino reforzar las desigualdades territoriales y educativas preexistentes. En consonancia la Ley Federal de Educación, sancionada hacia el año 1993, dio lugar a una diversidad de modelos organizativos institucionales coexistentes (MIRANDA y CAPPELLACCI, 2007), la falta de coordinación entre las provincias consigno 55 modelos distintos para la configuración entre educación general básica, polimodal, ciclo primario y medio (FILMUS y KAPLAN, 2012). Estas tensiones se profundizaron con el bajo presupuesto asignado para esta área que agravó el deterioro de las instalaciones educativas y el retraso en el pago de los salarios provocando que la continuidad del ciclo lectivo fuera interrumpida en algunas de las jurisdicciones provinciales generando dificultades en el desarrollo (FILMUS y KAPLAN, 2012; MIRANDA y CAPPELLACCI, 2007). Bajo estas características que asume el periodo analizado, al observar los datos en torno a la cobertura en los últimos tres años del secundario se distingue un particular comportamiento en la matrícula con tendencias a la expansión.

Figura 1 - Evolución de la matrícula últimos tres años de la escuela secundaria común.
Periodo 2000-2003. Total país.



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos DINIECE.⁶

En la Figura N°1 se puede observar como la matrícula de los últimos tres años de la escuela secundaria se mantiene en alza constante. A su vez al analizar este gráfico en

⁶ Disponibles en <<https://bit.ly/2C2oymb>> y en <<https://bit.ly/2EanKNl>>. Accesos en ago.2018.

conjunto con el Tabla N°1 se puede observar que la alta desocupación (alcanza al finaliza del periodo al 55%) coincide con la asistencia escolar más alta del periodo. Período (2001-2002) de una fuerte recesión y crisis económica en Argentina.

Si bien en el año 1993, la Ley Federal de Educación N 24.195 convierte en obligatoria la Educación General Básica de 9 años y por lo tanto se podría prever que se ha extendido el alcance del secundario hacia los últimos tres.

Si bien en el año 1993, la Ley Federal de Educación N 24.195 convierte en obligatoria la Educación General Básica de 9 años y por lo tanto se podría prever que se ha extendido el alcance del secundario hacia los últimos tres años del mismo, el contexto social en que la ley se emplaza arroja un interrogante acerca de las motivaciones que llevan a los jóvenes a volcarse y refugiarse en las escuelas. En este sentido, en el periodo se observa un comportamiento masificador de la matrícula en el nivel secundario que puede ser interpretado bajo el contexto de empobrecimiento generalizado y la baja de oportunidades en el mercado de trabajo. Esta evolución de la matrícula puede leerse como una estrategia de aquellas familias y jóvenes que encuentran en la escuela un sostén para la vida cotidiana (FEIJOÓ et al. 2004) ante la ausencia de empleo y aumento de necesidades de supervivencia.

En el Tabla 1⁷ se observa que en la franja de edad de 15 a 18 años una considerable porción de este grupo se encontraba dispuesta a trabajar mostrando una alta tasa de desempleo entre los jóvenes. En el periodo analizado la tasa de desocupación registrada para los jóvenes en edad teórica de asistir a la escuela muestra la voluntad de encontrar un salario complementario a los ingresos de los hogares. La preponderancia del trabajo por sobre la educación ha sido una particularidad histórica que asumieron los sectores de bajos recursos quienes deben retirarse tempranamente del sistema educativo para insertarse rápidamente en el mercado laboral (MIRANDA, 2007; GALLART y JACINTO, 1995). Sin embargo, en este nuevo escenario de escasas oportunidades en el mercado de trabajo, el aumento de la matrícula en los últimos años de la escuela secundaria parecería responder a la necesidad de encontrar un “refugio” frente a la crisis económica y social de este periodo.

Tabla 1 – Indicadores laborales de los jóvenes de 15 a 18 años.⁸

Periodo 2000-2003. Total país.

	2000	2001	2002	2003
Tasa de actividad	19,2	16,1	12,2	14,8
Tasa de empleo	11,5	9,4	6,1	6,6
Tasa de desocupación	40,3	41,6	52,6	55,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH Puntual. INDEC⁹

⁷ Se han tomado como referencia las edades teóricas de 15 a 18 años como representativas de la tendencia de este grupo a asistir a los últimos tres años de la escuela secundaria. Sin embargo, las autoras reconocen que el proceso de masificación implicó un crecimiento de la sobre-edad entendida como un aumento de aquellos alumnos que tienen una edad superior a la considerada teórica para el año de estudio que se encuentran cursando.

⁸ Se toman como referencia a la totalidad de los jóvenes de 15 a 18 años que se encuentren o no matriculados en una institución escolar.

En efecto, la ampliación de la cobertura en el nivel secundario mostró un sostenido crecimiento, la tasa neta de escolarización en este nivel llegaba en el año 1993 al 52,7% mientras que para el año 2003 la cobertura es del 85,7% (KESSLER, 2014). Este aumento mostró una paridad en la composición por género existiendo consenso en interpretar que fueron los jóvenes pertenecientes a los hogares más empobrecidos los que incrementaron su asistencia al sistema educativo (OTERO y CORICA, 2014).¹⁰

Por lo tanto, ante la falta de oportunidades para los jóvenes en el mundo laboral, estos y sus familias reconocen al ámbito educativo como un espacio de “refugio” y de integración, funcionando como una suerte de “moratoria social” frente al incremento del desempleo (MARGULIS y URRESTI, 1998). Ahora bien, de acuerdo con la literatura europea las recesiones económicas pueden tener implicancias positivas para la participación educativa de la juventud, es decir que ante un estancamiento del empleo y/o falta de oportunidades laborales, los y las jóvenes opten por permanecer mayor tiempo en el sistema educativo en búsqueda de mayores credenciales que los habilite a encontrar trabajos de mejores condiciones y de mayor remuneración (PAIS y CABRAL; 1998, BENDIT, HEIN y BIGGART, 2004). En estas investigaciones se mencionaba que el deterioro de la situación del mercado de trabajo hace que aumente la importancia de los títulos para obtener un empleo y no quedar excluidos (BENDIT y GAISER, 1995). En esta dirección, han comprobado también que los periodos de alta desocupación o de vigencia de programas de orientación conservadora tienden a restringir el margen de maniobra individual, dado que limitan la elección y amplían los fenómenos reproductivos-regresivos. Siendo contrario en periodos de crecimientos y/o expansión de las políticas sociales y de bienestar donde se amplían la capacidad de los sujetos y el ejercicios de la agencia (FURLONG, 2013).

En cambio, en el caso argentino (FILMUS et al. 2001; MIRANDA et al, 2014), este comportamiento de expansión de la matrícula en el nivel secundario por parte de este grupo de edad también puede ser leído como refugio ante la escases de oportunidades laborales que ofrece el ciclo económico en el que se insertan las trayectorias juveniles (MIRANDA et al, 2014).

SEGUNDO PERIODO 2004-2009

“ESCUELA Y TRABAJO EN COMPETENCIA”: LAS PARADOJAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y NUEVAS OPORTUNIDADES LABORALES

El segundo periodo se caracterizó por ser un momento de superar la grave crisis atravesada y reactivar la economía. Datos constatan varios estudios que analizan el crecimiento económico a partir de los cambios en la política macroeconómica del periodo pos-neoliberal, y en los cuales coinciden en general que el impulso positivo del mercado

⁹ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

¹⁰ En la década de los 90 se produjeron algunos cambios importantes entre los que se destacan la extensión de la obligatoriedad como la incorporación de sectores sociales que estaban tradicionalmente excluidos del nivel medio (DUSSEL, 2007). El aumento de la matrícula se produjo sobretudo en los sectores pobres de la sociedad, es decir que entre 1990 y 2003 los jóvenes que tienen entre 13 y 17 años que estaban en el 30% más pobre de la sociedad pasaron del 53,1% de asistencia a la escuela secundaria al 73,4% durante este periodo. (Dussel, 2007).

interno propulsó la creciente demanda de empleo (BECCARIA, 2007; KOSACOFF, 2008). La pesificación del sistema, el abandono de la paridad fija y el control de cambios permitió recuperar en manos del gobierno el control de la economía política, autonomizando las decisiones en el despliegue de políticas y asignación de recursos (FERRER, 2004). Este cambio en el patrón de desarrollo priorizó la vinculación económica y política a nivel regional alineado a la construcción de un modelo económico social con tendencias a la búsqueda de mayores niveles de igualdad social (FILMUS, 2015). . A su vez, la recuperación de las instituciones laborales como el salario mínimo y la reanudación de los convenios colectivos junto a la apertura de paritarias, proporcionaron un piso mínimo de derechos y protección social para los trabajadores. El viraje de las políticas sociales desde lineamientos asistenciales y compensatorios hacia una predica que fortaleció el abordaje de problemáticas sociales desde el enfoque de “derechos adquiridos” impactaron en el diseño y gestión de políticas con el objetivo de redistribución de capitales sociales y culturales que logren dotar de herramientas que puedan sortear el círculo de pobreza persistente o generacional (CLEMENTE, 2012).

Como se ha señalado en el apartado anterior, en los momentos de crisis y retracción económica, las recesiones generaban un entorno propicio para un incremento de la participación educativa de la juventud. En este nuevo escenario, se analiza como la relación entre educación y trabajo muestra tendencias contrapuestas al periodo anterior, vinculadas a las tensiones que el contexto ejerce en las actividades que realizan los jóvenes.

En efecto, el fortalecimiento del mercado interno propició la apertura de puestos laborales demostrando una baja importante en la tasa de desocupación con la absorción de la población que ofrecía su fuerza de trabajo. La disponibilidad de puestos laborales promovería un efecto “llamada” (MIRANDA et al, 2014) ejerciendo influencia sobre las actividades que se presentan como posibles para el grupo de edad analizado y que se observan en la tendencia a la disminución de la tasa desocupación en todo el periodo mientras que la tasa de empleo se mantiene constante pero duplicando los registros del primer periodo analizado (2000-2003).

Al verse los jóvenes atraídos por la posibilidad de obtener remuneraciones a cambio de trabajo, una porción de estos parecería inclinarse por la actividad laboral por sobre la educativa. Este cambio conduce hacia una conducta no prevista en la dinámica del comportamiento de la matricula secundaria.

Tabla 2 - Indicadores laborales de los jóvenes de 15 a 18 años.

Periodo 2004-2009. Total país

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tasa de actividad	24,3	20,7	20,5	17,7	16,3	15,4
Tasa de empleo	12,9	12,5	12,5	13,6	12,3	11,6
Tasa de desocupación	47,0	39,7	36,4	23,4	24,5	24,5

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH Continua. INDEC.

En el Tabla 2 se observa a través de los datos procesados la posibilidad de que una mayor proporción de jóvenes se encuentren realizando actividades relacionadas al mundo del trabajo. El aumento de la tasa de empleo en este periodo y por lo tanto la caída del desempleo sugiere una entrada al ámbito laboral¹¹ que permite a los jóvenes solventar sus consumos personales o aportar en los gastos de los hogares (MIRANDA et al, 2014). Al realizar un análisis cruzado de los datos del Figura 2 y el Tabla 2 podemos inferir que ante mayores posibilidades laborales una parte de los jóvenes opta por insertarse en la esfera laboral. Es decir que mientras la matrícula baja, la tasa de empleo tiene un comportamiento a la suba en comparación con el periodo anterior.

Ahora bien, este comportamiento vincular entre el aumento de la matrícula escolar y la tasas de empleo entre este grupo etario se relaciona con los resultados de investigaciones recientes sobre jóvenes de la escuela secundaria las cuales corroboran también que la tendencia entre ellos es realizar experiencias de trabajo y de inserción laboral temprana pero no a tiempo completo ya que se verifica que el tipo de trabajo que desempeñan y la carga horaria laboral asumida es a tiempo parcial y con mayores posibilidades de combinarla con la asistencia al sistema educativo (MIRANDA y CORICA, 2014; MIRANDA et al, 2014). Hallazgo de investigaciones que dan cuenta de una mejora en las condiciones socio-económicas en este periodo (ya que baja la tasa de desocupación), pero que a su vez el tipo de trabajo que obtienen este grupo de jóvenes (trabajos de tiempo parcial y/o trabajo temporarios, changas de muy baja carga horaria) refuerza el carácter complementario de ambas actividades (educativa y laboral).

Sin embargo, en el Figura 2 se observa como al finalizar del periodo la cantidad de jóvenes que componen la matricula no logra recuperar los datos iniciales del 2004. El cambio observado puede adjudicarse a que el mercado de trabajo ejerce sobre una fracción de este conjunto un efecto “llamada”, invitando a participar del mismo tensionando la continuidad educativa y finalización del nivel en la escuela secundaria común.

Si bien como se ha mencionado este periodo da cuenta de una mejoría en el funcionamiento del mercado de trabajo, distintas investigaciones consideran que las oportunidades laborales que se ponen a disposición para la franja de edad de 15 a 18 años, ubica a los jóvenes¹² en los estamentos más precarizados del mercado laboral (GONTERO y WELLER, 2015). Por lo tanto, la inserción de los jóvenes en estructuras productivas no registradas y formas precarizadas de contratación pueden contribuir a reproducir a mediano plazo el círculo de pobreza e informalidad laboral.¹³ Esta situación sumada a los tipos de trabajos que consiguen (changas, de tiempos cortos, sin protección social, entre otros aspectos) hace necesario indagar en profundidad a futuro la existencia o no de esta idea de complementariedad entre ambas actividades.

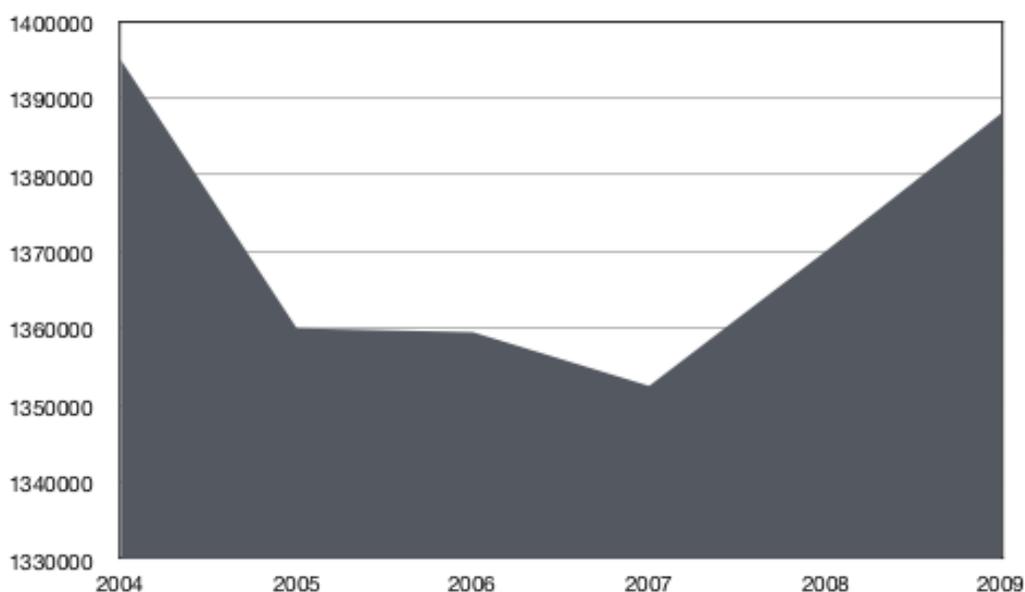
¹¹ Aunque esta tendencia se vislumbra de forma moderada, se puede observar un alza significativa en comparación con los datos que arroja el periodo anterior.

¹² La categoría Jóvenes no puede ser aislada de la forma que asume la estructura social y las diferencias de posibilidades según el origen social.

¹³ La bibliografía especializada constata que son los trabajadores con mayores niveles educativos quienes obtienen mayores salarios y menor proporción de empleos informales. A modo de ejemplo, entre los jóvenes latinoamericanos con educación primaria que trabajan, el 70% lo hace en un empleo informal, este porcentaje se reduce al 50% para los jóvenes que logran completar la educación secundaria (BUSSO *et al*, 2012).

En conclusión, este periodo se encuentra signado por una paradoja que pone en evidencia la tensión existente entre la educación y el mundo del trabajo. En un momento de crecimiento con distribución que muestra signos de recuperación de la demanda de empleo y medidas asociadas a una mayor protección social con impacto sobre la organización familiar, la continuidad educativa y por lo tanto el aplazamiento de la participación laboral aparecía como una vía de continuidad esperable a modo de obtener mayores credenciales a futuro.

Figura 2 – Evolución de la matrícula, últimos tres años de la escuela secundaria común. Periodo 2004-2009. Total País



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos DINIECE.¹⁴

En conclusión, este periodo se encuentra signado por una paradoja que pone en evidencia la tensión existente entre la educación y el mundo del trabajo. En un momento de crecimiento con distribución que muestra signos de recuperación de la demanda de empleo y medidas asociadas a una mayor protección social con impacto sobre la organización familiar, la continuidad educativa y por lo tanto el aplazamiento de la participación laboral aparecía como una vía de continuidad esperable a modo de obtener mayores credenciales a futuro.

Sin embargo, los datos muestran que una parte de los jóvenes parecerían inclinarse hacia la actividad laboral, en este periodo de mayor demanda. La baja observada en la matrícula de la escuela secundaria común podría indicar que estos optarían por acceder a otros formatos escolares que se adapten a sus necesidades.¹⁵ Si bien las actividades laborales tempranas pueden fortalecer el proceso de autonomización dando lugar a la

¹⁴ Disponibles en <<https://bit.ly/2C2oymb>> y en <<https://bit.ly/2EanKNI>>. Accesos en ago.2018.

¹⁵ El persistente crecimiento de la matrícula de EPJA (Educación permanente de Jóvenes y Adultos) CENS (Centros de Enseñanza de Adultos) y Fines (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios) EdR (Educación de reingreso) respondería a las nuevas demandas de jóvenes que combinan estudio y trabajo poniendo en debate los regímenes académicos de la escuela secundaria común.

complementariedad entre los ámbitos de la educación y el trabajo (MIRANDA y CORICA, 2014). Históricamente los puestos disponibles para este grupo de edad no cuentan con condiciones de contratación que aporten a la construcción de trayectorias laborales protegidas. En este sentido la bibliografía da cuenta que los jóvenes son el grupo social más afectado por la informalidad y precariedad del trabajo mostrando altas tasas de rotación y sobreexplotación física (WELLER, 2006) que podría poner en tensión la continuidad educativa y acceso a la titulación de la escuela media.

PERIODO 2010-2014

“ESCUELA COMO DERECHO”: EL DESAFÍO DE LA POLÍTICA Y PROGRAMAS DE INCLUSIÓN Y RETENCIÓN ESCOLAR.

En el periodo anterior se ha hecho alusión a los cambios que asume la dinámica entre la educación y el trabajo en una coyuntura de prosperidad económica donde la apertura de nuevos puestos laborales incitó a los jóvenes a participar del mundo del trabajo. Sin embargo, estas actividades extraescolares podrían entrar en tensión con el cumplimiento del derecho a la educación en el nuevo marco de la obligatoriedad de la escuela secundaria

A través de la presentación de distintas políticas y lineamientos normativos que posicionan a los y las jóvenes como sujetos de derecho, se analiza como a partir de un fortalecimiento y articulación de programas gubernamentales se logra un aumento en la cobertura de la matrícula en los últimos tres años de la escuela secundaria común bajo el último periodo analizado. Se considera que la articulación de distintas normativas y programas constituyen un periodo de “institucionalización” de la inclusión educativa como objetivo del accionar estatal que se hace visible en la recuperación y aumento de la matrícula según los datos relevados.

En este sentido, la incorporación del discurso desde el enfoque de los derechos humanos ha ingresado con mayor fuerza al área de políticas públicas y políticas sociales desde el advenimiento de coaliciones o alianzas de gobierno progresistas en América Latina a inicios de siglo (FILMUS, 2015). Este paradigma aparece en la escena pública y en la política pública como una de las vías para disminuir las distancias sociales que acechan a las sociedades con consecuencias de exclusión y marginalidad. Esta perspectiva supone la obligación jurídica de los Estados en garantizar las condiciones para el cumplimiento efectivo de esos derechos en el marco de modelos de desarrollo económico con mayor redistribución de bienes culturales, económicos y educativos.

El esfuerzo en torno a garantizar el acceso a la educación secundaria desde la dimensión normativa quedó plasmado en la nueva Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206) sancionada en el año 2006 y en la cual se define la obligatoriedad de la escuela secundaria. Esta ley fue aprobada con amplio consenso del arco político, dejando atrás la Ley de Educación Federal de 1994. Este pasaje logró la integración del sistema educativo con implicancias para la disminución de la desigualdad territorial. Algunos de los cambios más importantes se relacionan a la definición de Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAPS) para cada uno de los grados y niveles de la escolaridad obligatoria que involucran y comprometen a todos los establecimientos educativos formales del país

en la distribución de saberes y conocimientos con valor social. A su vez una serie de leyes sancionadas construyeron un escenario propicio para dar lugar al desafío de la obligatoriedad del secundario. Entre ellas se destacan la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075, 2005), la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley N° 26.058, 2005), la Ley Nacional de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150, 2006), la Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase (Ley N° 25.864, 2003), la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley N° 25.919, 2004) y la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N° 26.061, 2005).

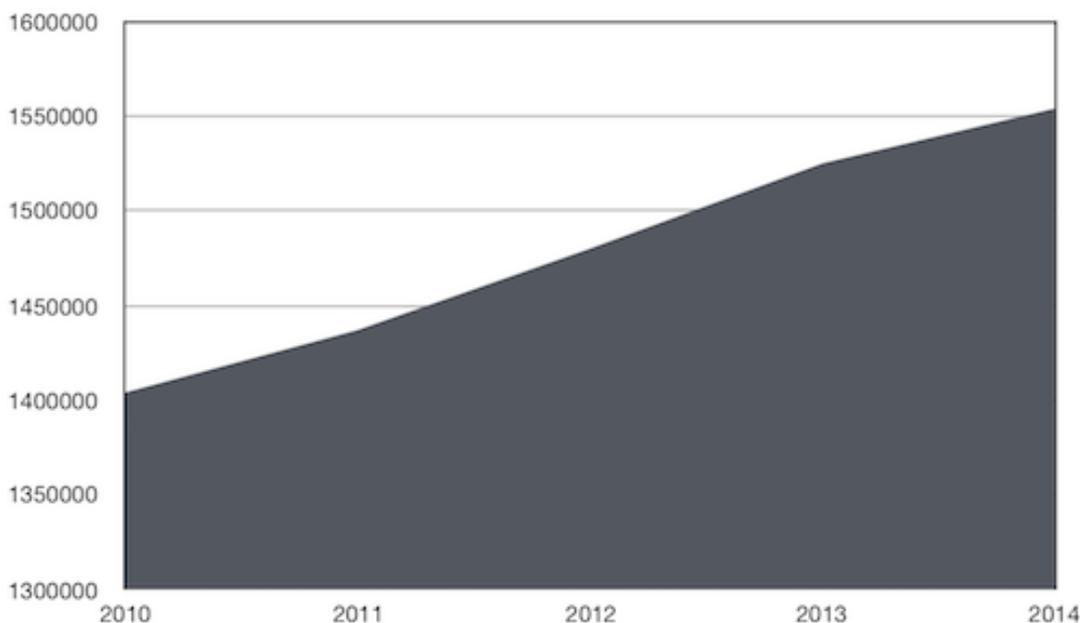
La Ley de Financiamiento previa a la sanción de la LEN signó un precedente para la “normalización del sistema” (KESSLER, 2015), la asignación del 6% del PBI para la educación significó el retorno a la centralidad del Estado Nacional como responsable último del funcionamiento de los establecimientos educativos a lo largo y ancho del país. A su vez la redefinición de la noción de equidad con acento en la evaluación de logros y la constante presencia en la fundamentación del pliego jurídico acerca del rol democratizador de la educación con vistas a la construcción de una sociedad que tiende a la cohesión y a la igualdad (FILMUS y KAPLAN, 2012), generaron un nuevo marco del cual se desprenden políticas y programas que contribuirían a la consecución de los objetivos propuestos en la ley.

En este sentido, la prioridad de la política dirigida hacia la población joven se centró en la reducción de la tasa de deserción o desgranamiento de la matrícula en el nivel secundario. El rol que es otorgado al joven que se encuentre en el grupo de edad analizado es el de “sujeto de derecho” y su identificación con el espacio escolar. La caracterización de las barreras que pueden interferir en la inclusión educativa, las propuestas, así como los nuevos sentidos que se le otorga a la educación secundaria en este periodo, hacen posible un nuevo abordaje a partir del despliegue e institucionalización de programas que buscan reparar las desigualdades preexistentes en cuanto al acceso real en el ejercicio de los derechos.

Los programas implementados con alcance nacional dejan entrever a partir de los objetivos propuestos los aspectos de la inclusión educativa que se buscaron trabajar y las problemáticas que podían ser abordadas desde el accionar estatal. Entre los ejes con mayor relevancia se encuentran los programas de becas, la capacitación docente, la distribución de textos escolares, la implementación de proyectos institucionales de retención, la mejora de infraestructura escolar, los programas para la finalización de estudios, el financiamiento de proyectos educativos de integración y la distribución de *notebooks*.¹⁶ A su vez, hacia el año 2008 se sancionó la Ley N°26390 que se centró en la prohibición del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente. La sanción de esta ley afianzo la idea de que el lugar de los adolescentes y jóvenes es el de las aulas y que en el caso de los trabajadores de 16 a 18 años se debe abogar por regulación en cuanto a la carga horaria y tipos de actividades que no generen consecuencias negativas entorno al desarrollo psicosocial (ARGENTINA, 2009; CORICA, 2012).

¹⁶ Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) (2003), Programa Nacional de Inclusión Educativa Todos a Estudiar (T.A.E) (2004), Programa de Apoyo a la Equidad educativa (PROMEDU) (2008), Plan de mejora institucional (2010), Plan Conectar Igualdad (2010) y la continuidad del Plan Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) (1997).

Figura 3 – Evolución de la matrícula últimos tres años de la escuela secundaria común.
Periodo 2010-2014. Total país.



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos DINIECE.¹⁷

Sin embargo, a partir del año 2009 la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) desde una óptica de la seguridad social no contributiva con alcance nacional (Decreto 1602/09) contribuyó a generar las condiciones económicas en el acceso a la educación. Si bien la AUH no es específicamente una política educativa, a partir de la condicionalidad de asistencia del destinatario a algún establecimiento educativo, puede ser considerada como una política social con una fuerte impronta en lo educativo. A partir de las normativas presentadas y la aparición de la AUH siendo una de las políticas sociales con mayor importancia (por su alta capacidad de cobertura) de los últimos tiempos, los registros en cuanto a la participación en los niveles educativos y el mercado laboral parecen encontrar un nuevo equilibrio.

La articulación de la LEN y la AUH construye un marco específico para las trayectorias esperadas de adolescentes en edad teórica de asistir a la escuela secundaria. Casualmente la percepción de la AUH se realiza hasta los 18 años de edad, este corte puede significar que el Estado Nacional sostiene trayectorias protegidas y dispone recursos en la consecución de este objetivo.

A partir de la lectura combinada en la réplica de los cuadros propuestos para el análisis de este periodo, se infiere que la tasa de actividad merma para este grupo de edad al finalizar el periodo, siendo casi inexistente la tasa de empleo en este grupo etario, al mismo tiempo que la matrícula continúa a la suba logrando una inclusión educativa a casi toda la población en la edad teórica de estar asistiendo a la escuela secundaria. (ver Tabla 3 y Figura 3). Estas observaciones dan lugar a la consolidación de los objetivos propuestos a partir de la normativa y la política social: la universalización de la escuela

¹⁷ Disponibles en <<https://bit.ly/2C2oymb>> y en <<https://bit.ly/2EanKNl>>. Accesos en ago.2018.

secundaria, el derecho a estudiar y transitar esta etapa de la vida en un marco de protección de la etapa de la juventud.

Tabla 3 – Indicadores laborales de los jóvenes de 15 a 18 años.

Periodo 2010-2014. Total país

	2010	2011	2012	2013	2014
Tasa de actividad	14,1	14,0	14,0	12,7	10,6
Tasa de empleo	10,3	10,6	11,2	8,9	7,8
Tasa de desocupación	27,2	23,9	20,4	29,3	26,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH Continua. INDEC.

COMENTARIO FINALES

A lo largo de este artículo se ha expuesto que la relación entre la educación y el trabajo asume distintas características que se expresan de forma contradictoria y cambiante a través del análisis del comportamiento de la matrícula escolar y la participación laboral juvenil donde el rol de la escuela secundaria cambia de sentido.

El análisis de los cambios que expresan estos fenómenos en los periodos establecidos, da cuenta de las tensiones vigentes que cada momento histórico expresa. En este sentido, el rol del Estado, los modelos de desarrollo propuestos y la función social que se le otorga a la escuela en cada uno de los periodos, se encuentran estrechamente ligados a la relación que este grupo de edad asuma entorno al mundo del trabajo que puedan poner en tensión o distensión el acceso, permanencia y egreso de este nivel educativo.

En primer lugar, se aportaron datos acerca del comportamiento que asume la ampliación de la matrícula en un contexto de desocupación y empobrecimiento generalizado reforzando la idea que el sentido y función de la escuela secundaria estuvo representada bajo la idea de “refugio”. El aumento y masividad de la matrícula en el nivel secundario, en periodos de crisis y fuerte recesión económica, se vinculó a la falta de posibilidades de los jóvenes de realizar alguna actividad productiva-laboral y la necesidad de supervivencia en un contexto de escasas y pobreza.

Por el contrario, el comportamiento que asume la matrícula cambia en momentos de crecimiento económico y en un contexto de mayores posibilidades laborales, signado por un rol estatal que supone un piso de redistribución y protección social. En este segundo periodo se observó la existencia de cierta retracción en la participación educativa y un alza en la empleabilidad para esta franja de edad. Los datos dan cuenta de una posible competencia (y/o amenaza) ante la imposibilidad de compatibilizar ambas actividades. Sin embargo, los datos analizados ponen en tensión los indicadores educativos y laborales no alcanzando a visualizar en profundidad el comportamiento de los jóvenes en su participación en el mercado de trabajo ya que investigaciones recientes destacan que el tipo de trabajo y las condiciones laborales estaría influyendo en la compatibilidad / competencia entre ambas actividades (laborales y educativas).

Al finalizar el periodo una serie de normativas, políticas y programas con fuerte impronta estatal dan cuenta de un nuevo abordaje y problematización que demarcan lineamientos

hacia una trayectoria esperada para este grupo de edad. Se fundamenta que, en el último periodo, se logró institucionalizar a través de líneas estratégicas la puesta en práctica de la efectiva inclusión educativa en relación al acceso y retención a partir de la implementación de programas que reconocen las barreras que interfieren en la inclusión educativa. Es posible sostener que este periodo estuvo signado por un nuevo sentido de la educación secundaria; no ya como un refugio y ámbito de asistencia básica, sino como un derecho a la redistribución de los saberes y conocimientos estratégicos para la integración, pertenencia social y ciudadana que debe poner en movimiento al Estado para su garantía. En este sentido, la incorporación de la Asignación Universal por Hijo podría estar ejerciendo un efecto definitorio en términos de otorgarle la posibilidad a los y las jóvenes de 15 a 18 años de aportar a la economía familiar sin que eso signifique el acceso y necesidad a trabajos que pudieran poner en peligro la continuidad educativa y por lo tanto el acceso a la obtención del título secundario, complementándose con la LEN que amplía la obligatoriedad hasta la escuela secundaria. Constatando que ambas políticas funcionaron fuertemente en este acompañamiento y sostenimiento de la permanencia y finalización de la escuela secundaria en este grupo etario. Pero los datos registrados en cada periodo también aportan a la reflexión sobre el vínculo entre la educación y el trabajo dando cuenta de que debería ser repensada esta relación a la luz de los cambios producidos en el modelo de desarrollo, de las nuevas políticas implementadas y de los intereses y deseos de los jóvenes. El nuevo rol que asume la escuela pública es clave para pensar esta vinculación, así como los lineamientos de la política educativa junto con las políticas y programas disponibles que acompañan las trayectorias juveniles. Pero también la regulación y la re-estructuración del mercado de trabajo, especialmente en los nichos que emplean mayoritariamente a jóvenes, son las claves para pensar cómo se da esta tensión entre el trabajo y la educación en la juventud. Por lo tanto, el artículo pone en evidencia que se hace necesario acercarse al debate educación-trabajo con nuevas variables que se ponen en juego en este binomio dando cuenta de la complejidad de situaciones que estarían confluyendo en este procesos de mayor acumulación en cantidad de años de estudio.

Por último, destacar que el artículo expone la continua predisposición de los jóvenes en establecer una relación activa con el mundo del trabajo, como lo demuestran los datos. Sin embargo, nada se puede decir sobre las decisiones que toman los jóvenes en esta relación (Educación-Trabajo) pero si se puede hipotetizar que existe un factor externo al contexto socio-económico en este vínculo y este sería el deseo de los jóvenes frente a las oportunidades educativas y laborales disponibles en cada período. Y, en este sentido, la política pública puede ser un puente importante para favorecer la autonomía de las decisiones que quieran tomar.

REFERENCIAS

ARGENTINA. **Ley 26390 de Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente**. Disponible en <<https://bit.ly/2OqDcYn>>. Acceso 15 de septiembre de 2018.

BECCARIA, L. El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos. En: KOSACOFF, B. (ed.) **Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007**. Buenos Aires: CEPAL, 2007. p. 357-394.

BENDIT R., HEIN K., BIGGART A. Delayed and negotiated autonomy. Domestic emancipation of young Europeans. **Diskurs: Studien zu Kindheit, Jugend, Familie und Gesellschaft**, p.76-85, 3/2004.

BENDIT R. y GAISER W. Integración y segregación de los jóvenes en un mundo de mutación: las repercusiones en la educación. **Revista Perspectivas**, v. XXV, n. 95, p. 397-415, sep.1995.

BRASLAVSKY, C. **La transición democrática en la educación**. Buenos Aires: Centro de Estudios de Cultura y Sociedad, 1986.

BUSSO, M. *et al.* **Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina**. Buenos Aires: BID, 2012.

CAPPELLACCI, I. y MIRANDA, A. **La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina: deudas pendientes y nuevos desafíos**. Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación: DINIECE, 2007.

CLEMENTE, A. Pobreza persistente y tensiones en el cambio de paradigma en su abordaje. En: ARIAS, A.; BAZZALO, A.; GARCÍA GODOY, B. **Políticas públicas y Trabajo social**. Aportes para la reconstrucción de lo público. Ciudad de Buenos Aires: Espacio Editorial, 2012. p 55-63.

CORICA, A. M. **Lo posible y lo deseable: expectativas laborales de jóvenes de la escuela secundaria**. Master's thesis, Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina, 2010.

_____. Estudio sobre trabajo protegido adolescente en Argentina. **Documento de trabajo. OIT**. Buenos Aires: No publicado. 2012.

CORICA, A.; OTERO, A. Educación y empleo en América Latina: Entre tendencias y alcances. **Papeles de población**, v. 20 n. 82, p. 167-200, 2014. p.167-200. Disponible en <<https://bit.ly/2pcxM84>>. Acceso 15 de septiembre de 2018.

DUBET, F.; MARTUCCELLI, D. **En la escuela. Sociología de la experiencia escolar**. Buenos aires: Losada, 1998.

DUSSEL, I. **Mas allá de la crisis: Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria argentina**. Buenos Aires: Santillana, 2007.

FEIJOÓ, M. D. C.; CORBETA, S. **Escuela y pobreza**. Desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires. Buenos Aires: IPE-UNESCO, 2004.

FERRER, A. **La economía argentina desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

FURLONG A. **Youth, education, and marginality: Local and global expressions**. Wilfrid Laurier Univ. Press. 2013.

GLUZ, N.; FELDFEBER, M. Las políticas educativas en Argentina: herencias de los ´90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". **Revista Educação & Sociedade**, v. 32, n. 115, p. 339-356, 2011. Disponible en <<https://bit.ly/2QzvBZ2>>. Acceso 15 de septiembre de 2018.

FILMUS, D. El desafío de la universalización de la escuela secundaria. En: MIRANDA A., (ed.) **Sociología de la educación y transición al mundo del trabajo**. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2015. p 103-116.

FILMUS, D. **La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto**. Ponencia presentada en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, CLAD. San José de Costa Rica, 1997.

FILMUS, D. K. *et al.* **Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente: Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización**. Buenos Aires: Editorial Santillana, 2001.

FILMUS, D.; KAPLAN, C. V. **Educación para una sociedad más justa**. Buenos Aires: Editorial Aguilar, 2012.

GALLART, M. A.; JACINTO C. **Competencias Laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo**. Curso subregional de formación de gerentes de educación técnico-profesional. Montevideo: CINTERFOR, 1995. p. 59-62.

GONTERO, S.; WELLER, J. **¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina**. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 169 (LC/L.4103). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

KESSLER, G. **Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.

KOSACOFF, B.; CEPAL, N.; MAYAN, F. G. **Crisis, recuperación y nuevos dilemas**. La economía argentina, 2002-2007. Buenos Aires: CEPAL, 2008.

MARGULIS, M. y URRESTI, M. La construcción social de la condición de juventud, En CUBIDES, H. (ed.), **Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades**. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1998. p 3-21.

MIRANDA, A. *et al.* Educación+ trabajo = menor desigualdad: la inserción educativa y laboral de los egresados 2011. En PÉREZ, Pablo; BUSSO, Mariana. (Coords). **Tiempos contingentes**: inserción laboral de los jóvenes en la Argentina pos-neoliberal. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2014. P. 123-143.

MIRANDA, A. y CORICA A. (2014) "El vínculo entre la educación secundaria y el mundo del trabajo: tensiones entre su complementariedad y su mutua exclusión". En: DORE, Rosemary; ARAÚJO, Adilson Cesar de y MENDES, Josué de Sousa. **Evasão na educação**: estudos, políticas e propostas de enfrentamento. Brasília: Editora do IFB: RIMEPES, 2014.

OTERO, A. **Procesos de transición a la vida adulta**: un estudio cualitativo con jóvenes argentinos. Buenos Aires. Tesis doctoral FLACSO, 2009.

PAIS, J. M.; CABRAL, M. V. **Jovens portugueses de hoje**. Oeiras: Celta Editora, 1998.

REDONDO P. **Escuelas y pobreza entre el desasosiego y la obstinación**. Buenos Aires: Paidós, 2004.

SARAVÍ, G. **Juventudes fragmentadas**. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2015.

SVAMPA, M. **La sociedad excluyente**: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires: Taurus, 2005.

TEDESCO, J. C.; BRASLAVSKY, C.; CARCIOFI, R. **El proyecto educativo autoritario**: Argentina, 1976-1982. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1983.

TIRAMONTI, G., Los imperativos de las políticas educativas de los 90. TIRAMONTI, **Revista da Faculdade de Educação**, v. 23, n 1-2, 1997. Disponible en <<https://bit.ly/2OoioAx>>. Acceso 15 de septiembre de 2018.

WELLER, J., Problemas de la inserción laboral de la población juvenil en América Latina. **Papeles de población**, Mexico, v.12 n. 49, p. 9-36, 2006. Disponible en <<https://bit.ly/2OnlILf>>. Acceso 15 de septiembre de 2018.

Data da submissão: 26/01/2018

Data da aprovação: 14/03/2018