

**La escuela secundaria técnica en Argentina. Un análisis histórico y comparado de las políticas educativas para el sector durante las últimas décadas**

Dra. Lucrecia Rodrigo

UNGS/UNPA

lucrecia.rodrico@gmail.com

**Resumen**

Esta ponencia tiene por propósito analizar, desde una perspectiva histórica y comparada, las transformaciones de la educación técnica profesional en Argentina privilegiando los cambios que sufrió dicha modalidad durante las últimas tres décadas. Para tal fin, se presenta un breve recorrido por la historia de la educación técnica profesional, de manera de contextualizar las orientaciones que asumieron las principales modificaciones que atravesó el sector como consecuencia de la reforma de los años 1990 y de su posterior recomposición a partir de la ley de educación técnica profesional del año 2005. El análisis histórico comparado de los dos períodos identificados, privilegiará el rol del Estado, el financiamiento y la estructura organizativa del sector. Respecto a esta última cuestión se buscará avanzar sobre las siguientes dimensiones: 1) trabajo docente, 2) régimen académico y 3) currículum.

Palabras Claves: Escuela técnica; Políticas educativas; Análisis comparado.

# **La escuela secundaria técnica en Argentina. Un análisis histórico y comparado de las políticas educativas para el sector durante las últimas décadas<sup>1</sup>**

Dra. Lucrecia Rodrigo  
UNGS/UNPA  
lucrecia.rodrigo@gmail.com

## **Introducción**

El propósito de esta ponencia es identificar y analizar, desde una perspectiva histórica y comparada, las transformaciones que la educación técnica profesional ha transitado durante las últimas tres décadas en Argentina. Dos son las secciones que articulan el trabajo. En primer lugar, se identifican algunas cuestiones generales que definen a la modalidad técnica para presentar, luego, un breve recorrido histórico por los cambios más relevantes que transitaron las instituciones que integran dicho sector. En segundo lugar, se presta particular atención a las orientaciones que asumieron las principales modificaciones que atravesó el sector como consecuencia de la reforma de los años 1990 y de su posterior recomposición a partir de la Ley de Educación Técnico Profesional del año 2005 y de la Ley Nacional de Educación del año 2006. A partir del análisis histórico-comparado de los dos períodos identificados, en esta segunda sección se indagará en el rol que ocupó el Estado en relación a la modalidad técnica, en la cuantía y tipo de financiamiento que recibieron las instituciones del sector, y en la estructura y organización que las define. Respecto a esta última cuestión se buscará avanzar sobre las siguientes dimensiones: 1) características del trabajo docente, 2) particularidades del régimen académico para el sector, y 3) rasgos generales que definen al currículum de la modalidad, de manera de comenzar a identificar en trabajos posteriores las condiciones institucionales de producción del trabajo pedagógico en las escuelas secundarias técnicas, y su incidencia en la formación como estudiantes de los denominados “nuevos públicos escolares” en el marco de las transformaciones recientes de la modalidad.

---

<sup>1</sup> Esta ponencia se inscribe dentro del proyecto de investigación “Regulaciones, institucionalidades y prácticas: un análisis de las condiciones de producción del trabajo pedagógico en escuelas secundarias”, Área de Educación, IDH, UNGS y del proyecto "Escuela técnica y nuevas institucionalidades para el fortalecimiento del trabajo pedagógico: un estudio de casos en dos provincias argentinas", Convocatoria FoNIETP, Ministerio de Educación. Ambos proyectos son dirigidos por Nora Gluz.

## **1. La educación técnico profesional en la historia Argentina: características, actores y principales regulaciones**

En Argentina existen distintas instituciones que tienen a su cargo la formación para el trabajo y que integran el circuito de educación formal como el no formal (Gallart, 2006). En su conjunto, estas instituciones forman parte de la modalidad de educación técnico profesional que se incrementó a lo largo del siglo pasado en nuestro país, cubriendo una importante proporción de la matrícula secundaria y articulando conocimientos y habilidades, competencias específicas (en particular, tecnológicas), y aprendizaje en taller y laboratorio (Gallart, 2006). En términos generales, el propósito de estas instituciones ha sido doble: formar para el trabajo al terminar el nivel secundario y preparar para carreras técnicas, terciarias y universitarias. Junto a las instituciones del sistema educativo de nivel medio y superior (no universitarias) orientadas a la formación técnica, destacan también aquellas destinadas a la formación profesional, constituida por cursos de menor duración destinados a la preparación para ocupaciones específicas. Esta modalidad adquirió centralidad en los países de la región latinoamericana, dependiendo de importantes instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial en Brasil y del Servicio Nacional de Aprendizaje en Colombia; además, cubre una significativa proporción de la población adulta. Particularmente, en nuestro país se desarrolló alrededor de los años 1970, y supuso la creación de los Centros de Formación Profesional que dependían, en un principio, del Consejo Nacional de Educación Técnica (CoNET), estando en la actualidad bajo la órbita de los gobiernos jurisdiccionales como resultado de los procesos de transferencia de las instituciones educativas nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires (Gallart, 2006).

Históricamente, el Estado nacional y los gobiernos jurisdiccionales han sido los principales actores de la educación técnica en Argentina. A su cargo ha estado el financiamiento de la mayor parte de las actividades vinculadas a la formación; encargándose también de la gestión de las instituciones dedicadas a la educación técnica y a la formación profesional, y de la supervisión de la formación impartida por las instituciones privadas. La justificación de dicha intervención guarda estrecha relación con la necesidad de contar con una población con formación general y técnica que pueda insertarse satisfactoriamente en los procesos productivos; además, por razones de equidad, se considera necesario compensar en la formación profesional las desigualdades producidas por una insuficiente formación inicial

que disminuyen las posibilidades laborales de los sectores pobres (Gallart, 2006). Ahora bien, aunque el rol del Estado respecto a esta modalidad ha sido considerado indelegable, las dificultades han radicado históricamente en la cuantía del apoyo brindado y en la manera en que se han distribuido los recursos económicos y organizacionales dentro del sector. Al respecto, suele afirmarse que la desigualdad con la que han operado en el tiempo las distintas dependencias y jurisdicciones del país, no ha conducido al desarrollo de una política eficaz y sostenida para la educación técnico profesional (Gallart, 2006).

Junto al Estado, es también un actor clave de la educación técnica profesional el sector empresarial. “Las empresas son el lugar del cambio tecnológico y del trabajo productivo, y sin su participación activa es imposible una formación eficaz para el trabajo. El tema aquí es cómo ampliar la participación de las empresas en la formación, pues actualmente solo una cantidad ínfima de la formación las cuenta entre sus protagonistas” (Gallart, 2006). Los sindicatos ocupan también un lugar relevante en el campo de la formación profesional participando, por lo general, en la administración de centros de formación profesional que suelen ser financiados por el Estado (Gallart, 2006). Las ONG integran también el ámbito de la formación técnica con distintas acciones vinculadas a la capacitación, que integran buena parte de sus programas sociales. Los sindicatos como las ONG ampliaron la oferta de la educación técnica a nuevos sujetos que, históricamente, no integraban el modelo original de la formación profesional exclusivamente estatal (Gallart, 2006). Finalmente, los usuarios de la formación técnica profesional son otro de los actores centrales de la modalidad. Ya sea a través de las instituciones educativas formales como no formales, son quienes buscan capacitarse para insertarse en el ámbito laboral. A lo largo del tiempo, el conjunto de actores que integran el mundo de la educación técnica profesional se han articulado de manera diversa, implementando distintos programas y coordinando los recursos necesarios para su puesta en marcha.

En Argentina, las primeras experiencias de educación técnico profesional se sitúan a fines del siglo XIX. En su conjunto, estas iniciativas surgen como trayecto de formación en el marco del incipiente crecimiento industrial e incorporando a una población estudiantil perteneciente a sectores medios en ascenso (Bottinelli y Sleirman, 2015). En Salta, San Juan y Catamarca se crearon los primeros departamentos técnicos que estaban anexados a los tradicionales colegios nacionales. Fue así que en el año 1871 surgió el Departamento de Minas en San Juan, que fue creado por Sarmiento como respuesta al crecimiento de la minería en dicha

provincia y que se convertiría luego en la Escuela Nacional de Minas e Industria que en el año 1939 pasaría a depender de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Cuyo (idem). Durante tales años, precisamente en 1897, se creó el Departamento Industrial en la Escuela de Comercio Carlos Pellegrini de la Ciudad de Buenos Aires, que luego sería la primera escuela industrial del país llamada Otto Krause. Las escuelas de Artes y Oficios se crearon también durante las primeras décadas del siglo XX, bajo el propósito de fortalecer el vínculo de la educación secundaria con el mundo laboral. Estas escuelas tomaron impulso, sobre todo, durante el primer gobierno de Yrigoyen (Puiggrós, 2003; Bottinelli y Sleirman, 2015).

Aunque la estructura del sistema educativo argentino de comienzos del siglo XX se distinguía por una clara impronta humanística y enciclopédica, existieron desde fines del siglo XIX distintos intentos por vincular la educación secundaria a diferentes opciones técnicas. La primera expresión de este propósito la encontramos en la propuesta educativa de Magnasco, ministro de Instrucción Pública del gobierno de Roca durante el año 1898. En términos generales esta iniciativa se distinguía por la institucionalización del secundario técnico, que aspiraba modernizar los contenidos curriculares incorporando una nueva modalidad articulada con las exigencias de una supuesta diferenciación del aparato productivo. Si bien esta propuesta no alcanzó a concretarse, reformas posteriores rescataron sus postulados y propusieron medidas de diferenciación del sistema educativo. Bajo esta lógica, en el año 1916, se intentó una nueva reforma estructural del sistema denominada Saavedra Lamas que consistía en la disminución de la escuela básica común y en la implantación de una escuela intermedia que colocaba en la edad de 11 o 12 años la derivación de los alumnos a la formación profesional, quienes luego podrían terminar la escuela secundaria con opciones técnicas. La llegada de Yrigoyen al poder supuso la interrupción de esta reforma impulsada por los sectores conservadores del país.

Los distintos intentos por modificar la tradicional estructura del sistema ponen en evidencia que uno de los problemas de las políticas educativas de las primeras décadas del siglo XX giró alrededor de la inclusión de ciertas orientaciones modernas (carreras técnicas o especializaciones) en la educación argentina. Pero, tal y como han mostrado distintos estudios, la implementación de dichas orientaciones no obedeció a las exigencias industriales y productivas de la época, sino más bien al propósito de desviar a los sectores medios incorporados recientemente al sistema educativo hacia opciones alternativas, de manera que

los estudios clásicos continúen siendo hegemonizados por la elite tradicional (Tedesco, 1993). Con estas reformas se intentaba reorientar a las “amenazantes” clases medias hacia aquellas opciones que las acercaban a las especializaciones manuales y técnicas; de manera de evitar su acceso a la universidad y de alejarlas de aquellos conocimientos que las habilitaban para ejercer la función pública. Al respecto, recordemos que la reforma Saavedra Lamas quiso instaurarse poco antes del triunfo electoral del radicalismo, cuya base social fueron las emergentes clases medias. En este escenario, la llegada de Yrigoyen al poder supuso el fin de dicha ley, quedando restablecida la tradicional estructura del sistema educativo (escuela primaria y secundaria) y el currículum enciclopédico y humanista (generalista).

Será el peronismo quien dará un fuerte impulso a la educación técnica y profesional. En el ámbito educativo el peronismo se distinguió por pensar a la educación como una estrategia integrante de una política social destinada a la inclusión de nuevos sectores vinculados al mundo del trabajo (Dussel y Pineau, 1995). La educación se consideró no sólo un derecho de los ciudadanos, sino también una estrategia de capacitación de mano de obra para satisfacer las demandas industriales de la época. Como señalamos, con anterioridad a la llegada del peronismo la oferta oficial de educación técnica la conformaban cuatro tipos de instituciones: las escuelas de Artes y Oficios, las Escuelas Industriales de la Nación, las Escuelas Técnicas de Oficio, y las Escuelas profesionales para mujeres. En su conjunto, estas instituciones dependían de la Inspección de Enseñanza Secundaria Normal y Especial, y concentraban alrededor del 10% de la matrícula en el año 1940. Hasta el año 1944 las escuelas industriales eran, dentro de la rama técnica, las que mayor cantidad de alumnos concentraban, aunque suponían una porción minoritaria dentro de la escolaridad secundaria donde predominaba el currículum humanista por sobre las orientaciones técnicas, relegadas en matrícula y distribución presupuestaria (Dussel y Pineau, 1995).

Durante los años 1943-1955 la educación técnico profesional adquiere centralidad en el sistema educativo argentino. No sólo se amplía el viejo sistema de capacitación técnica oficial, sino que también se crean nuevas alternativas dentro del sistema correspondientes al nivel primario (cursos de pre-aprendizaje, misiones monotécnicas), al nivel secundario (escuelas fábricas, escuelas industriales de la Nación) y al universitario (creación de la Universidad Obrera Nacional) que funcionaban con un alto grado de autonomía respecto del sistema tradicional (Dussel y Pineau, 1995). La estructuración del nuevo sistema de

educación técnico profesional quedó establecido en el año 1944 cuando se crean la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) y la Dirección General de Educación Técnica (DGET). Contribuyó también a la consolidación de dicha modalidad la creación de la Universidad Obrera Nacional en el año 1948. A fines analíticos es posible pensar en dos circuitos paralelos, el circuito CNAOP-UON que se encontraba bajo la órbita de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el circuito que conformaban las instituciones de la Dirección General de Enseñanza Técnica (DGET) cuya función era la organización de los establecimientos estatales de capacitación ya existentes (Escuela profesionales, Escuelas de Artes y Oficios, etc.). Entre las instituciones que incluía la CNAOP destacan las Escuelas Fábricas, que eran parte del primer ciclo de la CNAOP y tenían tres años de duración; funcionaban cumpliendo un plan mixto de enseñanza y producción durante 48 horas semanales y contaban con una planta industrial dedicada a la especialidad. Como condición de ingreso, se exigía escolaridad primaria, que podía suplirse excepcionalmente por examen equivalente. La edad no podía ser inferior a 13 años y no mayor de 18. A los alumnos se les daba una Ayuda Escolar según el año de cursada; se entregaban gratuitamente uniformes, textos y útiles escolares y de taller, y se aseguraba comedor en la planta. El hecho de ofrecer una Ayuda Escolar para los alumnos que estudiaban en estas Escuelas intensivas era inédito y relevante como parte de una política de incorporación de sectores de bajos recursos. Las orientaciones ofrecidas variaban considerablemente.

La creación de la CNAOP implicó una modificación de la distribución matricular de la enseñanza media, pues durante los años del primer peronismo las modalidades técnicas llegaron a cubrir el 22% del total. Como destacan Dussel y Pineau, el crecimiento estuvo ligado a la expansión global del nivel (tasa de crecimiento anual llegó a 8,4 entre 1945-1955), pero su tasa de crecimiento fue la más alta de todas las modalidades (12,4% por año). Entre las modalidades técnicas el 44% de la matrícula pertenecía a escuelas dependientes de la CNAOP (Dussel y Pineau, 1995). En suma, la incorporación de los hasta entonces excluidos de la escuela media se hizo a través de las modalidades técnicas no tradicionales. Al respecto, suele sostenerse que la expansión de las escuelas técnicas junto a la creación de la UON durante el período peronista dio lugar al desarrollo de nuevas estructuras curriculares e institucionales que desafiaron el modelo de educación secundaria hegemónico (Pineau, 2004). Ahora bien, algunos trabajos cuestionan esta hipótesis en tanto se afirma que la configuración del nivel secundario mantuvo también ciertas tendencias fundacionales (Acosta, 2007). Al respecto, se destaca que durante el período peronista los colegios

nacionales vieron duplicar su matrícula (de 46.997 en 1941 a 110.755 en 1955) y la cantidad de establecimientos (de 237 en 1941 a 458 en 1955), quedando en evidencia el mayor interés de la población por dicha modalidad. En la misma línea, se subraya que la formación de los profesores durante el período peronista se mantuvo con igual lógica disciplinaria y formalista, propia de los colegios nacionales (Pinkasz, 1992 en Acosta, 2007). Más allá de estas cuestiones fue durante el peronismo cuando el Estado formalizó una instancia nacional que se propuso realmente regular, organizar y financiar la educación técnica. Esta situación implicó el comienzo de una política a largo plazo para un sector particular de la educación, bajo el propósito de responder al proceso de industrialización puesto en marcha en el país.

### **1. a. La integración de la educación técnico profesional bajo el modelo del CoNET del período desarrollista**

El gobierno de la Revolución Libertadora del año 1955 intervino la DGET y la CNAOP que fueron luego disueltas y fusionadas para dar lugar, en el año 1959, a la creación del Consejo Nacional de Enseñanza Técnica (CoNET). Dicho Consejo se distinguió por ser un organismo tripartito con participación del Estado, de los representantes de los trabajadores y de las cámaras empresariales, siendo uno de sus principales objetivos la homogeneización de la formación técnica y profesional. Bajo la dirección del CoNET quedaron entonces todas las escuelas técnicas, que fueron agrupadas bajo la denominación de Escuela Nacional de Educación Técnica (ENET). Quedaron también bajo su órbita los centros de formación profesional. Esta institucionalidad llegaría hasta la reforma impulsada por la Ley Federal de Educación (1993). Cabe señalar que la Universidad Obrera Nacional también sufrió modificaciones, incorporándose al régimen de las Universidades Nacionales y cambiando su nombre: en adelante se llamaría Universidad Tecnológica Nacional (UTN).

La integración de todas las instituciones educativas destinadas a la formación técnica en un “modelo propio y único” como fue el CoNET (Gallart, 2006), se llevó a cabo en el contexto del modelo económico de corte desarrollista. En este escenario, se estableció un plan de estudios común para todas las escuelas de la modalidad con seis años de duración, divididos en dos ciclos de tres años cada uno, y distintas especialidades. La jornada escolar comprendía dos turnos: uno para la enseñanza de las materias teóricas básicas y específicas, y el otro destinado a la enseñanza eminentemente práctica en los talleres. La consolidación de la



educación técnica a partir del CONET supuso, a nivel de la administración del sistema, una instancia de articulación vertical que se fue reorganizando en función de las relaciones establecidas entre los distintos niveles. La regulación del sector y aquellos aspectos vinculados con el acceso a la docencia y a los contenidos de la enseñanza, quedaron bajo la órbita de dicho consejo. En cuanto al financiamiento quedó asegurado, en un comienzo, a través de un impuesto nacional que pagaban los sectores industriales. Este impuesto será eliminado en el año 1980 en el contexto de la dictadura cívico militar que asumió el poder en el año 1976. Se pierde así, una de las principales fuentes de financiamiento del CoNET y se da lugar a la creación del llamado Régimen de Crédito Fiscal que supone la desgravación impositiva de las empresas que inviertan en acciones educativas. Este proceso de desfinanciamiento del sector coincide con el inicio de un proceso de desindustrialización y apertura de las importaciones que se profundiza en la siguiente década, tal como daremos cuenta a continuación.

## **2. La desarticulación de la educación técnico profesional en la reforma educativa de los años noventa y la rearticulación del sector durante el período kirchnerista**

En el marco de procesos amplios de reestructuración del Estado (privatización, descentralización y desregulación), se puso en marcha una importante reforma educativa. En su conjunto, los cambios implementados compartieron tendencias similares con otros países de la región que pueden explicarse, en cierta medida, por el lugar que ocuparon los organismos internacionales en la direccionalidad y financiamiento de los procesos reformistas. La sanción de la Ley Federal de Educación (N° 24.195) durante el gobierno de Menem supuso una de las mayores reformas del sistema educativo argentino. En el área de la educación técnico profesional implicó modificaciones significativas, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- desaparición de las instituciones específicas dedicadas a la educación técnica profesional;
- vacío legal de los títulos técnicos profesionales existentes, pues no se contaba con una normativa que los diera por válidos;
- disolución del CoNET y creación del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET);

- introducción de modificaciones significativas en la organización académica de la educación técnica;
- modificación de la estructura curricular de la educación técnica de nivel medio;
- modificación del rol de los principales agentes de la educación técnica: Estado y sector empresarial;
- reconversión de los docentes de la educación técnica;
- desfinanciamiento directo para el sector.

En términos generales, las reformas curriculares de la época estuvieron orientadas al desarrollo de un conjunto de competencias generales consideradas transversales al nivel de enseñanza y acordes a los requerimientos del nuevo mercado global (Jacinto, 2010). La mejor formación para el trabajo fue considerada la que brindaba la educación general. Dentro de esta tendencia, en Argentina se amplió la duración de la escolaridad básica y se extendió la obligatoriedad hasta el nivel secundario inferior. A tono con las orientaciones internacionales, las modalidades de educación técnica (ya sea aquellas que integraban la educación secundaria general como las específicas) fueron desplazadas hacia el ciclo secundario superior o posterior. En la escuela secundaria general, las modalidades adoptaron la forma de grandes orientaciones con fuerte énfasis en los saberes y competencias generales (Jacinto, 2010). Así, dentro de reformas estructurales del nivel medio, en Argentina (igual que en otros países de la región como Brasil, Uruguay y Colombia), se definió a nivel nacional una estructura curricular común para todas las modalidades de la educación secundaria, incluida la enseñanza técnica, de manera de evitar la especialización temprana (Jacinto, 2010).

Fue dentro de este escenario que se puso en marcha un sistema paralelo de enseñanza organizado en “módulos” que se distinguían por ofrecer una formación específica de acuerdo a la orientación. La formación técnica especializada quedó situada como oferta complementaria a la formación general y de carácter optativo. Este discurso se materializó en nuestro país en la creación de los denominados “Trayectos Técnicos Profesionales”, que supusieron una ruptura con el modelo institucional y curricular vigente para la formación técnica de nivel medio, y la localización de la formación técnica especializada como una oferta complementaria a la formación general y de carácter optativo.

Respecto al rol del Estado nacional, fue durante esta época cuando se llevaron a cabo procesos de transferencia de las instituciones educativas de nivel medio y superior no

universitario nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. Entre las instituciones transferidas se encontraban las escuelas técnicas (las ENET), cuyo financiamiento y gestión pasó a depender de los gobiernos jurisdiccionales, al tiempo que el CoNET desapareció. Dentro de este escenario el rol del Estado en la enseñanza técnica se fue desdibujando, fortaleciéndose simultáneamente a la empresa como espacio privilegiado de formación profesional. Al respecto, distintos estudios sostienen que la oferta de pasantías de la época se convirtió en formas encubiertas de explotación laboral sin respeto alguno por los derechos vinculados al mundo del trabajo (Jacinto, 2010).

El modelo de gestión implementado junto a la LFE fue congruente con el proceso de desindustrialización, privatización y dependencia tecnológica que predominó en el país. Estas medidas de corte neoliberal supusieron importantes transformaciones a nivel económico y social, que a su vez implicaron cambios en el tipo de articulaciones político-administrativas del sistema educativo, instalándose relaciones de tipo “posburocrático” basadas en las nuevas modalidades de regulación. En ese sentido, a partir de la reforma educativa comienza a predominar una perspectiva relacionada con el traslado de la responsabilidad por los resultados educativos desde el Estado hacia las escuelas, dotándolas de “autonomía” y garantizando la eficiencia a través de la gestión por proyectos educativos institucionales. Así, dentro de un contexto de desarticulación y desfinanciamiento del sector, en la mayoría de las jurisdicciones la puesta en marcha del Polimodal y de los Trayectos Técnico Profesionales supuso importantes inconvenientes que se expresaron, entre otras cuestiones, en la generación de certificados devaluados y rechazados por el mercado de trabajo, y en la fragmentación de las oportunidades educativas (Judengloben, y Gardyn).

## **2. a. La reconfiguración de la educación técnica a partir de la legislación educativa del período kirchnerista (2003-2015)**

Con el kirchnerismo comienza un proceso de recuperación de la formación técnico profesional de nivel medio. Dentro de un escenario marcado por la protección e impulso a la industria nacional y del desarrollo del mercado interno, las orientaciones que definieron a la política educativa asumieron un nuevo rumbo. En este escenario, se pusieron en marcha una serie de acciones tendientes a fortalecer la educación técnica, que se materializaron en la sanción de un nuevo cuerpo normativo que buscó acompañar los procesos de recomposición

económica (Gallart, 2006; Almandoz, 2010). El nuevo marco legal buscó también hacer frente a los problemas heredados de la “aplicación dispar” de la LFE y del “bache legal” que la misma supuso en torno a la educación técnica (Terig, 2013; Gallart, 2006; Senén González, 2008; Miranda, 2012). En el año 2005, bajo la presidencia de N. Kirchner, se sancionó la Ley de Educación Técnico Profesional (LETP N° 26.058/05) y en el año 2006 la Ley de Educación Nacional (LEN N°26.026) que derogó a la LFE. Se promulgó también en el año 2005 la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075), que aumentó significativamente la inversión destinada al sector. La educación técnico profesional fue en la época una de las modalidades más beneficiadas, pues entre los objetivos de las leyes educativas del período kirchnerista estuvo la reorganización y revitalización de la educación técnica profesional. Se puso en marcha entonces la recuperación del sector, reposicionando al Estado nacional como el principal garante de dicha modalidad en trabajo conjunto con las provincias e instituciones educativas. En un contexto de reactivación económica y productiva, la LETP tuvo por objetivo el fortalecimiento, reordenamiento y articulación de las distintas ofertas del área que supuso, entre otras cuestiones: importantes procesos de capacitación de docentes; equipamiento de los laboratorios, bibliotecas y talleres de las escuelas técnicas; promoción de vínculos entre el sistema productivo y el educativo de manera de adecuar la oferta formativa a la realidad económica; etc.

En el reordenamiento de la educación técnico profesional el Estado ocupó un lugar central. La LEN establece que la educación es un bien público y un derecho individual y social, constituyéndose como prioridad nacional y política de Estado (artículo 2 y 3). Se sostiene que el Estado nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, las provincias (por medio de sus Poderes Ejecutivos) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la responsabilidad de proveer, garantizar y asegurar el servicio educativo de forma gratuita y obligatoria a todos los habitantes del territorio argentino en igualdad de calidad, oportunidades y de manera equitativa, desde los cuatro a los diecisiete años de edad. El Estado nacional es también el encargado de fijar la política educativa y controlar su cumplimiento, estableciendo como organismo de concertación al Consejo Federal de Educación desde el cual se fijan, además, las estructuras y contenidos curriculares mínimos establecidos en los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios para la educación obligatoria (estas cuestiones quedan establecidas en los artículos 4, 5, 6, 113 y 116). Particularmente, para la educación técnica la ley establece que dicha modalidad se debe regir por las disposiciones establecidas en la LETP, siendo el nivel Secundario y Superior los responsables de la

formación de técnicos medios y técnicos superiores en áreas ocupacionales específicas y de formación profesional (artículo 38). Se sostiene también que esta modalidad se implementa en las instituciones de gestión estatal o privada que cumplen con las disposiciones establecidas en LETP. En cuanto a la estructura organizativa, si bien la LEN permitió que cada jurisdicción opte entre dos alternativas para los niveles de educación primaria y secundaria (una estructura de seis años para el nivel de educación primaria y de seis años para el nivel de educación secundaria y, una estructura de siete años para el nivel de educación primaria y de cinco años para el nivel de educación secundaria), para la modalidad técnico profesional estableció que deberá respetar lo instituido en la LETP. Particularmente, el artículo 24 de la ley señala lo siguiente: “Los planes de estudio de la Educación Técnico Profesional de nivel medio, tendrán una duración mínima de seis (6) años. Estos se estructurarán según los criterios organizativos adoptados por cada jurisdicción y resguardando la calidad de tal Servicio Educativo Profesionalizante”.

En concordancia con los principios, fines y objetivos de la LEN, la LETP regula la educación técnica profesional de nivel medio y superior no universitario en todo el territorio argentino. Como queda establecido en el artículo 2, la ley se aplica en todo el país, respetando los criterios federales, las diversidades regionales y articulando la educación formal y no formal, la formación general y la profesional en el marco de la educación continua y permanente. Así, el Estado nacional a través del Poder Ejecutivo nacional, de los Poderes Ejecutivos de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, toma la centralidad del gobierno y administración del servicio de educación técnica profesional en todo el país. En lo que respecta a las jurisdicciones, sus autoridades educativas serán las encargadas de firmar convenios con las distintas organizaciones del sector productivo de manera de favorecer la formación profesional de los estudiantes (artículos 14, 15 y 16).

La importancia del Estado nacional en lo que respecta al control y regulación de la educación técnica se manifiesta también en la centralidad que pasa a adquirir el INET, que se convierte en el principal organismo del Ministerio de Educación de la Nación dedicado a la coordinación y aplicación de las políticas públicas para la educación técnica y profesional. Cabe destacar que el INET cuenta con dos ámbitos de consulta y acuerdo permanente: la Comisión Federal de la Educación Técnico Profesional y el Consejo Nacional de Educación Trabajo y Producción que, conjuntamente, desarrollan las propuestas de ofertas formativas, de gestión de fondos (inversión) y de mejoramiento de la calidad educativa para presentar al

Consejo Federal de Educación para su aprobación. Así, bajo el ámbito de acción del INET se pusieron en práctica tres instrumentos estratégicos para la regulación y el ordenamiento del sistema de educación técnica en todo el país: 1) la homologación de títulos y certificaciones; 2) el catálogo nacional de títulos y certificaciones y; 3) el registro federal de instituciones de ETP. Así, en el marco de la LETP sólo se reconocen como instituciones de educación técnica a aquellas incorporadas en el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional (artículo 9). En cuanto a la definición de las ofertas formativas, las mismas se organizarán según los perfiles profesionales estipulados por el INET y será el Consejo Federal de Cultura y Educación de la Nación quién aprobará las carreras técnicas propuestas tanto para el nivel de la educación secundaria como para el superior no universitario y para la formación profesional (artículo 21).

La LETP pretende también articular la educación formal a la no formal y la formación general a la profesional en el marco de una concepción de educación continua y permanente (ver dónde dice esto). Para ello diferencia los fines, objetivos y propósitos de la educación técnico profesional de nivel medio y superior no universitaria, que se desarrollará en instituciones de educación técnica profesional de nivel medio e instituciones de educación técnica de nivel superior no universitario. Asimismo, destaca los fines, objetivos y propósitos de la formación profesional llevada a cabo en las distintas instituciones de formación profesional (centros de formación profesional, escuelas de capacitación laboral, centros de educación agraria, misiones monotécnicas, escuelas de artes y oficios, escuelas de adultos con formación profesional, o equivalentes) (Maturano, 2010). Asimismo, la ley sostiene que las instituciones de educación técnica de nivel medio y superior no universitaria tendrán la facultad de implementar programas de formación profesional continua en su campo de especialización. Se contempla, de este modo, la posibilidad de que los estudiantes continúen itinerarios de formación profesional que van desde una formación inicial hasta la especialización (artículo 13). En cuanto a la educación técnico profesional que se lleva a cabo en instituciones de nivel superior no universitario, la misma quedará regulada por las disposiciones establecidas en la Ley de Educación Superior del año 1995 (N° 24.521). La articulación con el nivel medio quedará supeditado a las acciones desarrolladas por cada jurisdicción. Se puede identificar en el modelo de organización adoptado por las diferentes jurisdicciones una estructura tradicional que refiere a una oferta de educación técnica en dos niveles: medio y superior no universitario; mientras que la formación profesional podrá ser

ofrecida tanto por estas instituciones como por cualquier otra que se encuadre dentro de los criterios postulados por la LETP.

En la LETP también queda contemplada la vinculación de las instituciones con el sector productivo. Recordemos, al respecto, que este sector es otro de los principales agentes que participan en la educación técnica (Gallart, 2006). Se establece así, que las instituciones podrán promover convenios con Organizaciones No Gubernamentales (ONG), empresas, cooperativas, organismos del Estado (nacional o provincial) con competencia en el desarrollo científico-tecnológico, etc. para garantizar los objetivos estipulados en la ley. Se prevé que el sector empresarial, previa firma de convenios de colaboración con las autoridades educativas y en función del tamaño de su empresa y su capacidad operativa, “favorecerá la realización de prácticas educativas tanto en sus propios establecimientos como en los establecimientos educativos, poniendo a disposición de las escuelas y de los docentes tecnologías e insumos adecuados para la formación de los alumnos y alumnas. Estos convenios incluirán programas de actualización continua para los docentes involucrados” (artículo 15). Asimismo, la ley establece que cuando las prácticas educativas se realicen en la propia empresa, deber ser garantizada la seguridad de los alumnos, estando la auditoría, dirección y control a cargo de los docentes por tratarse de procesos de aprendizaje.

Respecto al financiamiento, la Ley de Financiamiento Educativo sancionada en el año 2005 recuperó la preocupación por los recursos destinados al sector educación, fijando las fuentes de financiamiento, el destino de los fondos, los mecanismos de cumplimiento de las metas y los criterios de redistribución de los mismos. La ley expresó la voluntad del gobierno nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de aumentar progresivamente el presupuesto para educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar en el año 2010 el 6% en el Producto Bruto Interno. Particularmente, para la educación técnico profesional se ratificó la necesidad de su fortalecimiento, expresándose en el artículo 2, inciso h, de la presente ley lo siguiente: “Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional”. En esta línea, la LETP creó el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional que será financiado con un monto anual que no podrá ser inferior al 0,02% del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional, que se computarán en forma adicional a los recursos que el Ministerio de

Educación, Ciencia y Tecnología tiene asignados a otros programas de inversión en escuelas (artículo 52). Se sostiene también que dicho fondo podrá incorporar aportes de personas físicas y jurídicas, así como de otras fuentes de financiamiento de origen nacional o internacional. El fondo se distribuye a través de tres vías que pretenden el desarrollo de políticas específicas:

- Programas Federales, elaborados a partir del trabajo conjunto del INET y la Comisión Federal de Educación Técnico Profesional bajo el objetivo de mejorar la calidad de la modalidad, y son aprobados exclusivamente por el Consejo Federal de Educación (por ejemplo, financiar iniciativas de gran magnitud, garantizar la universalización de políticas específicas).
- Planes de Mejora Jurisdiccionales, elaborados por las jurisdicciones educativas en el marco de los lineamientos y prioridades de la política educativa jurisdiccional, para la mejora continua de la calidad de la Educación Técnico Profesional. Deben ser presentados dentro de las líneas de acción: igualdad de oportunidades, formación de formadores -inicial y continua-, piso tecnológico, e infraestructura edilicia, seguridad e higiene.
- Planes de Mejora Institucionales, puestos en marcha por cada institución educativa a partir de procesos de autoevaluación, con el propósito de asegurar que las trayectorias formativas cuenten con las condiciones necesarias referidas a instalaciones y equipamiento para el desarrollo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Deben ser presentados dentro de la línea de acción “Entornos Formativos” (por ejemplo, equipamientos e insumos, visitas didácticas, proyectos tecnológicos, bibliotecas, instalación y adecuación edilicia, seguridad e higiene).

Durante el período kirchnerista se inicia un proceso de actualización tecnológica y de creación de instrumentos que permitieron la mejora institucional del sistema de educación técnico profesional. A modo de ejemplo, en el año 2009 se instauró el programa “Una computadora por alumno” con el objeto de que cada estudiante del segundo ciclo de las escuelas técnicas (industriales como agropecuarias) contara con su netbook.<sup>2</sup> Mejorar la infraestructura y el equipamiento de las instituciones de educación técnico profesional para lograr una mayor calidad, ha sido el propósito del fondo. Otra muestra del ímpetu que recibió

---

<sup>2</sup> Para ello se definió la cantidad de máquinas por distribuir (450.000) y el piso tecnológico de estas, el tendido de red, los servidores o la conectividad a internet y también la contratación de administradores de red que hicieran viables la utilización de la herramienta no solo en lo disciplinar sino en lo técnico tecnológico específico (Almandoz, 2010).



la educación técnica durante el período kirchnerista, fue la creación de 30 instituciones para dicha modalidad durante el período 2003-2014. En esta línea, se sostiene que la educación técnico profesional fue una modalidad en expansión durante los últimos años (Bottinelli y Sleirman, 2015).

Pese a los cambios señalados, se sostiene también que los instrumentos prescriptos por la ley se han apoyado en concepciones que tienen más continuidades que rupturas respecto del período de los años noventa, por lo que se mantiene la anterior lógica “fragmentadora” en cuanto al diseño y modelo de implementación de política pública, en particular, con relación a los roles y funciones que se asignan a los actores de los niveles nacional, jurisdiccional e institucional (Judengloben y Gardyn). En ese sentido se afirma que:

- Los Estados provinciales son los responsables del sostenimiento principal de las escuelas, en los aspectos de infraestructura y personal.
- La Nación, a través del INET, concentra recursos “adicionales” que asigna a través de proyectos institucionales y jurisdiccionales, reservándose la función evaluadora. Se trata de recursos procedentes del “Fondo para el mejoramiento de la educación técnico profesional”, creado por la nueva ley, o de fuentes externas.
- Los criterios de evaluación se basan en supuestos muchas veces implícitos o que no han sido consensuados suficientemente. El INET continúa ubicándose en el lugar del saber “experto”.
- La gestión descansa y se sustenta en las desiguales capacidades de gestión de las jurisdicciones e instituciones.
- El modelo de gestión “autónoma” de las escuelas se sustenta en el “voluntarismo” de directivos y docentes, en tanto no se crean las condiciones materiales necesarias para el tipo de trabajo que se plantea.
- La Nación conserva la función de homologación/acreditación de títulos.

## **2. b. Algunas notas sobre la estructura curricular de la educación técnica en Argentina**

Las modificaciones en el sector técnico profesional en Argentina, igual que en otros países de la región (Brasil, Colombia, Uruguay, por ejemplo), se llevaron a cabo dentro de procesos de reforma estructural del nivel medio. Por otra parte, dentro de estos procesos de cambio se asumió que todas las modalidades de la educación secundaria, incluida la técnica, deberían proveer una formación general sólida. Al respecto, Argentina implementó una estructura

curricular común para todas las modalidades de la educación secundaria, tendiendo a evitar la especialización temprana. Aunque las reformas tendientes a otorgar mayor relevancia a los contenidos generales en la formación fueron típicos de los años 1990, en la última década se añadieron algunas cuestiones asociadas a la búsqueda de una mayor articulación de la educación secundaria, incluida la modalidad académica, general o común, con la formación para el trabajo (Finnegan, 2006). Se planteó así, la formación de competencias laborales dentro del marco de las ofertas de educación media académica bajo un doble fin: 1) fortalecer la calificación profesional de los ciudadanos, y 2) mejorar la retención y terminalidad del nivel (Finnegan, 2006). La formación en competencias laborales, tradicionalmente asignada a la educación media técnica, se presentó como una oferta posible y recomendada en las instituciones medias académicas. No obstante, se insistió también en la continuidad de la polivalencia como uno de los objetivos formativos del nivel medio, evitando la especialización temprana (Moura Castro, Carnoy y Wolff, 2000). Se propuso así, la generación de una oferta de educación media polivalente superadora del tradicional dualismo “formación general-formación profesional”, sin que ello suponga la desespecialización de la educación técnica.

En tal sentido, en Argentina se revalorizó el modelo de integración curricular en la educación secundaria técnica, que supuso la polivalencia y la valoración del conocimiento tecnológico en la formación del técnico medio. Este enfoque se encuentra vigente en la LETP, que tiende a diferenciar entre la disposición de las competencias profesionales complejas requeridas para el desempeño en áreas ocupacionales de nivel técnico medio y superior, por un lado, y el desarrollo de procesos sistemáticos y prolongados de formación para generar en las personas capacidades profesionales que son la base de esas competencias, por el otro (ver bien dónde aparece esta cuestión en la ley). La LETP forma parte de aquellas iniciativas tendientes a la generación de un sistema articulado de formación técnico profesional. Se prescribe así, la generación de propuestas que favorezcan la construcción de trayectos formativos continuos, evitando la especialización temprana que conduce a la segmentación social de las ofertas y dificulta la continuidad de los estudios en los niveles educativos siguientes (ver artículos de la ley). La adhesión al enfoque de formación de competencias, en su versión más integral, coincide con la formulación de políticas de articulación de la educación media técnica con los sistemas de normalización y certificación de competencias laborales. Se reconoce así, la importancia de situar el tema de la educación técnica en el marco de sistemas estructurales más amplios de capacitación para el trabajo y de certificación de la cualificación laboral

(Finnegan, 2006). Otra orientación dominante presente es la búsqueda de una mayor articulación de la educación técnica con las necesidades del sector productivo local. Para tal fin se alientan articulaciones para la planificación, implementación y evaluación de planes y proyectos con participación de cámaras empresarias, asociaciones profesionales, organizaciones locales con incidencia en las especialidades ofrecidas. El sector público también es visualizado como parte del ámbito productivo, tal como queda expresado en la LETP.

Bajo la búsqueda de mayor inclusión, la educación técnica se ha hecho eco también en nuestro país de cierta tendencia a generar modelos de atención educativa y de organización institucional y curricular flexibles, que faciliten múltiples entradas y salidas de los estudiantes. Se dio prioridad también a la promoción de la continuidad de los estudios técnicos en el nivel superior. Para tal fin, se puso énfasis en la finalidad propedéutica de la educación secundaria técnica, de manera de superar la posición de oferta terminal y circuito educativo diferenciado y de menor calidad, destinado a sectores sociales que no cursarán estudios universitarios (Finnegan, 2006).

Parte de los cambios analizados obedecen a ciertas modificaciones comunes que han sido llevadas a cabo en varios países de la región en clara concordancia con los diagnósticos efectuados por los organismos internacionales. A modo de ejemplo, en un documento del BID, Moura Castro, Carnoy y Wolff (2000) señalan que la estructura tradicional de la educación secundaria ha quedado obsoleta en los países de América Latina y el Caribe, pues no se ofrece formación académica sólida y compatible con las necesidades de una sociedad moderna, ni se lleva a cabo satisfactoriamente en estas instituciones la tarea de preparar a los estudiantes para incorporarlos al mercado laboral. Sostienen, al respecto, que la educación secundaria debe resolver la dicotomía académica-profesional. Por lo tanto, se vuelve central discutir sobre los siguientes aspectos: 1) dónde incluir la formación orientada al empleo; 2) en qué momento de la educación secundaria ofrecerla; y 3) qué grado de separación debería existir entre la formación para el empleo y la educación académica tradicional. Si bien no existen opciones únicas, en el documento se sostiene que una buena educación combina la teoría con la práctica. *“Las escuelas pueden estar organizadas de tal manera que la formación ocupacional sea el complemento correlativo al desarrollo conceptual ofrecido en las asignaturas académicas. Pero también pueden incorporar contenidos prácticos a los programas académicos sin una orientación ocupacional”* (Moura Castro, Carnoy y Wolff,

2000:13). Desde esta perspectiva, se sostiene la necesidad de *“hacer que la teoría sea más aplicada, más concreta y más centrada en la solución de problemas, en lugar de ser una mera memorización de hechos y teorías. Hay que puntualizar que ser práctico no es lo mismo que ser técnico y una de las nuevas tendencias consiste en hacer que la educación académica sea práctica y concreta pero no técnica”* (pág. 21). Esta cuestión es válida tanto para la educación académico como profesional, ya que la académica necesita aplicaciones prácticas y la profesional una base teórica más firme.

### **A modo de cierre**

Hasta aquí hemos presentado un breve recorrido por las principales regulaciones que orientaron el funcionamiento, estructuración y financiamiento de las escuelas técnicas en nuestro país. De la caracterización efectuada se desprende que las modificaciones que transitó la modalidad a lo largo de la historia revelan un espacio de discusión, controversia y disputa en la relación entre la educación y el mundo del trabajo. Es en este sentido que deben ser comprendidos los cambios recientes que afectan al sector, considerados centrales para el propósito de la investigación en la cual se encuadra la presente ponencia: el análisis de las condiciones institucionales de producción del trabajo pedagógico en las escuelas secundarias técnicas diferencialmente afectadas por los cambios en las regulaciones del curriculum, del régimen académico y de aquellas que estructuran el puesto de trabajo docente.

### **Bibliografía**

- Acosta, F. (2007): "La configuración de la escuela secundaria en la Argentina: tendencias históricas nacionales en el marco de las tendencias internacionales, XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.
- Albornoz, M. R. (2010): "Historia de la educación técnico profesional", Educ.Ar, Ministerio de Educación.
- Bottinelli, L. y Sleiman, C. (2015): "La educación técnica en la Argentina", El Observador, Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE, pp.1-9.
- Dussel, I. y Pineau, P. (1995): "De cuando la clase obrero entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo". En Puiggrós, A. (Dirección) y Carli, S.

(Coordinación) *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955)*, Buenos Aires, Galerna.

- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011): "Las políticas educativas en Argentina; Herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo', *Educ. Soc.*, Campinas, Vol. 32, Núm. 115, pp. 339-356, abril-junio.
- Finnegan, F. (2006): "Tendencias en la educación media técnica", *Boletín redEtis*, N° 6, Septiembre, pp. 1 a 6.
- Gallart, M. A. (1987): *Educacion y trabajo: un estado del arte de la investigación en América Latina*, Buenos Aires, CENEP.
- Gallart, M. A. (2006): *La escuela técnica industrial en Argentina. ¿Un modelo para armar?*, Montevideo, Cinterfor-OIT.
- Jacinto, C. (2010) (Comp.): *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*, Buenos Aires, Ides-TESEO.
- Judengloben, M. y Gardyn, N. "La educación técnica: notas para el debate", *Anuario de investigaciones en Ciencias de la educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA*.
- Maturo, Y. (2010): "La educación técnico profesional de nivel medio en Argentina y Brasil: una lectura del marco normativo vigente", *RELEC*, Año 7, N° 10, pp. 66-80.
- Moura Castro, C.; Carnoy, M. y Wolff, L. (2000): *Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo*, Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D.C. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Tedesco, J. C. (1993): *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*, Ed. del Solar, Buenos Aires.
- Terigi, F. y cols. (2013): "La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala", *Revista del IICE*, N°33.
- Puiggrós, A. (2003): *Qué pasó en la educación: breve historia desde la conquista hasta el presente*, Buenos Aires, Galerna.