

## CAPITULO VI

### **LA EDUCACION TECNICA FRENTE A LA LEY FEDERAL DE EDUCACION**

Con la sanción y promulgación de la ley N° 24.195 - conocida como Ley Federal de Educación - la Nación contó con el elemento regulador de las actividades educativas para todos los niveles, menos el superior que espera, al momento de escribirse este trabajo, el estudio de su ley particular.

Si se nos permite un comentario global podemos decir que esta ley es una verdadera avanzada en la materia, dado que formaliza dos aspectos fundamentales: la descentralización y la federalización. Lo primero, porque el centralismo de la Capital Federal, procurando regir desde allí los destinos de comarcas remotas, no mostró ser la mejor forma de administración, o por lo menos, la más eficiente. Lo segundo, porque nadie mejor que los interesados directos para estudiar y resolver sus problemas, los que difícilmente son bien conocidos desde la Capital Federal. Si bien la ley N° 24.195 puede contener puntos que no satisfacen totalmente las necesidades, desde esta legislación será mucho más sencillo ir corrigiendo con sucesivas leyes algún defecto que pudiera haberse deslizado o que, por imperio de las circunstancias, no pudo ser contemplado al momento de las discusiones y estudios parlamentarios. La Ley Federal de Educación es una base, una plataforma idónea para evolucionar - pero sobre todo - para cambiar una política que ya había cumplido su ciclo evolutivo.

Particularmente nos llama mucho la atención que en los proyectos de ley que se están debatiendo en el Congreso Nacional al momento de escribirse este trabajo, no se siga la misma tendencia: descentralizar y federalizar. Los proyectos con mayores probabilidades de sanción final que hoy se discuten son esencialmente centralistas, reguladores y unitarios. Las universidades e institutos del nivel terciario no universitario no tienen por qué marchar a contramano de la historia política de nuestros días. Las diversas regiones del país tienen hoy la suficiente madurez intelectual como para contar con sus universidades, regularlas, administrarlas y desarrollarlas sin que el estado central deba aprobar sus carreras, sus contenidos mínimos, las incumbencias de sus diplomas, la creación de nuevas unidades académicas, la carga horaria de sus contenidos curriculares y demás aspectos regulatorios de su vida íntima. El mismo principio liminar de su autonomía y de su autarquía, que se declara y establece, luego es desmentido a través de textos de minucioso detalle.

Se discurre así en cuanto a la Ley Federal de Educación, el campo ha quedado claramente dividido en dos parcelas: todas las fases y etapas de la formación hasta el fin del nivel secundario y sus prolongaciones, con un claro concepto de desregulación y de federalización; y un nivel superior, incluyendo a la universidad que se ve sometido a la tutela del estado con un criterio centralista, regulador y unitario.

Establecida esta cualidad, pasemos a examinar la parte que ha quedado comprendida en la ley N° 24.195 y para ello dividamos la exposición en dos partes: una primera que repasa la situación existente hasta la promulgación de la ley y una segunda que señala cómo esa ley incorpora la educación técnica.

#### **La situación previa**

La formación para las carreras técnicas en la Argentina puede sintetizarse en la forma que desarrollamos a continuación.

NIVEL DE FORMACION	DEPENDENCIA
Formación de mano de obra y de técnicos	Consejo Nacional de Educación Técnica Ministerios provinciales Municipios Escuelas privadas de fábrica Entidades privadas
Formación de ingenieros	Facultades de universidades nacionales Facultades de universidades privadas Universidad Tecnológica Nacional Universidades provinciales

Al momento actual, todo el primer grupo ha sido puesto bajo la responsabilidad de las provincias y de la Capital Federal y se encuentra en la etapa de asimilación administrativa, de incorporación. Un sistema tan vasto y complicado requiere un tiempo sustancial para normalizarse bajo distinta dependencia, por lo que es natural que todavía no se hayan visto acciones de transformación. Las diversas provincias deberán estudiar sus particulares situaciones, elaborar sus planes de modernización y luego implementarlos. No será una etapa fácil para las administraciones provinciales. El peso de las situaciones de hecho impedirá seguramente reformas largamente esperadas. El segundo grupo, a cargo de las universidades, deberá esperar la sanción de su propia ley, con los resguardos que más arriba hemos comentado.

Para el nivel laboral y técnico, el Consejo Nacional de Educación Técnica - bien conocido como CONET - contó en su momento con 441 establecimientos educativos en que estudiaban alrededor de 250.000 alumnos, con una cantidad estimada de 110.000 egresados solamente del ciclo superior, alumnos de ambos sexos. La Capital Federal contó con 37 escuelas nacionales de educación técnica - llamadas ENET -, 3 por convenio, 4 privadas de fábrica, 3 para formación profesional y 5 centros especiales, totalizando 49 establecimientos. La provincia de Buenos Aires tuvo 92 ENET, 3 por convenio, 14 privadas de fábrica, 3 de formación profesional y 1 centro especial, sumando en total 118 establecimientos. La provincia de Santa Fe contó en total con 37 establecimientos; Córdoba, con 35; Entre Ríos, con 26; Corrientes, con 15; Salta, con 14; Misiones, con 13; Chaco y La Pampa, con 12; Jujuy, Santiago del Estero y Tucumán, con 11; Catamarca, Neuquén y La Rioja, con 8; Formosa, Mendoza y San Juan, con 7; San Luis, Santa Cruz y Río Negro, con 6; Chubut, con 3 y Tierra del Fuego, con 1. Estas cifras corresponden al último boletín informativo publicado por la Dirección General de Planeamiento del CONET en 1975. Después hubo un crecimiento poco significativo de establecimientos, conservando las proporciones dadas. Es de señalar que el CONET contó con una Telescuela Técnica con cursos de un año de duración, que luego dejó de funcionar.

Las escuelas del CONET estuvieron catalogadas del siguiente modo:

Escuelas Nacionales de Educación Técnica (ENET).

Escuelas privadas de fábrica, bajo supervisión del CONET. (\*)  
Escuelas por convenio, bajo supervisión del CONET. (\*)  
Centros por convenio, bajo supervisión del CONET. (\*)  
Instituto Nacional de Profesorado Técnico.

Se ha señalado con (\*) los establecimientos que funcionaron de alguna forma al amparo de la llamada Ley de Impuesto al Aprendizaje. Recordemos que dicha ley, luego modificada, permitía a las industrias, conforme la cantidad de personal que tenían, aportar un impuesto recaudado por las vías normales de los organismos impositivos de la nación que luego se transfería al CONET, lo que confería a este organismo una ligera libertad de maniobra con relación a las restantes dependencias de educación. Sin embargo, ese impuesto aportaba al presupuesto del CONET sólo un 15 por ciento adicional. La ley permitía que aquellas industrias que contasen con una escuela técnica bajo control e inspección del CONET dedujeran una parte importante de ese impuesto que no debían ingresar, sin perjuicio de otras combinaciones que la ley amparaba. En el uso, esa ley dejó muchas críticas, a pesar de su buena orientación.

El CONET constituyó en su momento un organismo atípico dentro del panorama de la educación argentina, ya que funcionaba por medio de una ley especial, la N° 15.240. Esta legislación fusionó la antigua Dirección General de Enseñanza Técnica con la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional en un solo ente autárquico. Conforme rezaba la referida ley N° 15.240, el CONET se componía de un presidente especializado en enseñanza técnica, designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, con voz y voto en las reuniones del cuerpo y voto doble en caso de empate; y siete miembros designados por el Poder Ejecutivo en la siguiente forma: tres docentes técnicos, tres en representación y a propuesta de las instituciones que agrupan a la actividad empresarial y uno en representación de la central obrera reconocida. La ley lo autorizaba a darse su propio reglamento y demás líneas de acción, lo que le confería una razonable autonomía. Más tarde, por ley N° 19.206 - bajo un gobierno inconstitucional - se modificó la composición numérica del Consejo llevándose a un presidente especializado en educación técnica designado por el Poder Ejecutivo, más tres vocales elegidos entre quienes se hallaban en ejercicio de la función docente en la educación técnica, un vocal en representación y a propuesta del Ministerio de Trabajo, uno en representación y a propuesta de las asociaciones profesionales docentes de actuación en el ámbito del Consejo, dos vocales en representación y a propuesta de las asociaciones empresarias, un vocal en representación y a propuesta de la central obrera reconocida o, en su defecto, de un gremio de trabajadores ligados a la educación técnica y constituido conforme las disposiciones de la ley N° 14.455. Es de señalar que esta última ley N° 19.206 exigía que todos los miembros del Consejo debían haber desempeñado la docencia técnica por lo menos dos años consecutivos en cualquiera de las ramas o haber acreditado destacados antecedentes como propulsor de industrias.

La formación del CONET fue en su mejor momento muy vasta, alcanzando con citar:

*Formación profesional de operarios.* Nocturnos, de dos años, con Certificado de Aptitud Profesional.

*Cursos prácticos.* Nocturnos, femeninos, de dos años (más tarde también para varones), con Certificado de Habilidad.

*Formación de técnicos.* Técnicos de nivel medio, con carrera dividida en dos ciclos: el Básico de tres años y el Superior de otros tres años. Cumpliendo ambos, se lograba el título de Técnico, existiendo 28 especialidades.

*Formación profesional en cursos de término.* Un año para los alumnos que cumplieron el ciclo básico, con certificado de Auxiliar Técnico.

*Cursos técnicos.* Femeninos, de un año, con Certificado de Competencia.

*Formación profesional acelerada.* Por convenio con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para adultos, de 200 a 900 horas según la especialidad (promedio 500 horas), algunos a tiempo total y otros al fin de la jornada de trabajo, con Certificado de Adiestramiento.

*Formación profesional en misiones monotécnicas de cultura rural y doméstica.* Equipos docentes de residencia transitoria. Cursos de artesanos requeridos por la localidad, en regiones de escasa densidad demográfica. Certificado de Capacitación Elemental.

*Formación profesional de instructores.* Para los instructores de la formación profesional acelerada. Certificado de Instructor de Formación Profesional Acelerada.

*Formación de supervisores para las empresas.* Se tomaba como base el plan de prácticas del ciclo básico. Certificado de Supervisor.

*Formación didáctica de maestros de enseñanza práctica.* Docentes para las prácticas en los ciclos básico y superior. Certificado de Maestro de Enseñanza Práctica.

*Televisión educativa.* Cursos de capacitación técnica, clases de apoyo, audiciones de interés general y difusión de actividades científicas y técnicas.

A todo este vasto universo de cursos y carreras debe agregarse la importante tarea del Instituto Nacional del Profesorado Técnico, que contó en su momento con un equipamiento de laboratorio muy valioso, con sede en la Capital Federal y delegaciones en el interior del país. Se encargó de formar profesores en ciencias básicas, profesores en disciplinas industriales y maestros de taller.

Hacia fines de la década del setenta, a este vasto esquema educativo se incorporó el llamado *método dual*, que consiste en que los alumnos permanezcan tres días a la semana en una industria trabajando bajo un plan previsto de tareas, y dos días a la semana en la escuela recibiendo capacitación teórica. Esta prueba dejó experiencias valiosas que se perdieron luego, al no persistirse en la acción y decaer el interés industrial por este tipo de capacitación.

De todo lo dicho podemos decir que el sistema de educación técnica para la formación de operarios y técnicos fue en su momento bueno y exitoso, pero la acción del tiempo, sin aplicar acciones de modernización, terminó por transformarlo en deficitario. Se puede señalar que los defectos que encontró la Ley Federal de Educación en la formación de este nivel fueron:

No hay hoy un camino de calidad y cantidad suficiente como para abastecer al país de operarios, artesanos y mandos medios del trabajo industrial actual, conforme las profesiones modernas.

No hay un sistema de reconversión de mano de obra y de técnicos como para lograr los recursos humanos necesarios en las tecnologías actuales.

No hay un sistema de formación de técnicos en las profesiones actuales y con las destrezas de la automatización industrial.

Se continúa trabajando sobre planes y programas elaborados en la época de los años treinta que, aun con las modernizaciones que se les fueron introduciendo, conservan una estructura vetusta e inadecuada para el tiempo actual.

La corrección de estos defectos demandará a las provincias y a la Capital Federal, una acción de estudio muy profunda y la voluntad política de proceder a la modernización, a pesar de los intereses creados que entorpecerán todo intento de cambio. Estas acciones deberán acompañarse con otras tendientes a explicar a los jóvenes egresados del ciclo medio completo (básico más superior) que no siempre es necesario encaminarse hacia la universidad congestionada en busca de una mayor calificación. La revaloración del diploma de técnico puede ser el camino que proporcione a los jóvenes una salida laboral de alto nivel y bien recompensada, sin la necesidad de un diploma universitario de ingeniero, de larga duración que en muchos casos no se logra, con la consiguiente dosis de desencanto. La escuela técnica actual de seis años de duración - mayor que el bachillerato y las carreras de la economía - se ha ido convirtiendo en un bachillerato técnico que habilita muy bien para proseguir ingeniería pero que, por sí mismo, no alcanza para lograr una carrera en las empresas que colme aspiraciones, por falta de práctica profesional real.

Debemos agregar que, por muchos años, la formación de técnicos se hizo en cursos diurnos de seis años, o de siete u ocho años, nocturnos, para aquellos que tenían una ocupación.

En cuanto a la formación de ingenieros, si bien ya hemos desarrollado el asunto más arriba, debemos señalar que hay dos caminos.

En primer término, las universidades nacionales clásicas, estatales o privadas, cuyos planes están diseñados para el alumno a tiempo completo, aun cuando no está descartado que tenga alguna ocupación laboral simultánea, que en la práctica prolonga la carrera. Las duraciones son de seis o de cinco años, aun cuando la permanencia real del alumno en los cursos es mucho mayor.

En segundo lugar, las facultades regionales de la Universidad Tecnológica Nacional, en donde los cursos están programados para el alumno que de día tiene alguna ocupación laboral y en horario vespertino concurre a sus clases.

### **La educación técnica dentro de la nueva legislación**

Tomemos ahora la segunda parte propuesta de este ítem, repasando la Ley Federal de Educación y encontrando los puntos que se relacionan con la educación técnica.

En el artículo 10, los puntos b), c) y d) abarcan la educación técnica. La Educación General Básica, obligatoria de nueve años a partir de los seis años de edad, es una etapa que el artículo 15, posterior, en su acápite e), incluye a la educación técnica del nivel inferior. Es interesante ver cómo la ley dice que el trabajo como metodología pedagógica fomenta la reflexión sobre la realidad, estimula el juicio crítico y es un medio de organización comunitaria. Esto lo hemos sostenido desde hace muchos años. El trabajo productivo - aun en sus escalones menos significativos y las tareas más humildes - modela el carácter y enseña a comprender la labor creativa de los seres humanos y su contribución al bien común. Por eso somos partidarios de que el ciclo de Educación Básica General, de nueve años, contenga una parte de educación técnica, no sólo para que el ciudadano termine ese ciclo con alguna herramienta laboral que le permita obtener el sustento si decide detener allí sus estudios, sino también a fin de comprender las tareas más modestas si decide continuar estudiando y escalar peldaños en la estructura intelectual del país. Nada más impropio que una persona ilustrada que no comprenda al humilde que trabaja. El haber hecho alguna vez una tarea manual o de poca profundidad coloca al ser en formación dentro de una realidad que, aunque en el futuro no le corresponda vivir, debe conocerla en carne propia. Por ello, el haber colocado al trabajo como uno de los objetivos de la Educación General Básica es un paso muy significativo que debemos aprovechar. Sobre esa base también es posible desarrollar otra idea que, si bien no ha sido incorporada a la ley, las condiciones del mundo actual van a terminar por imponer. La tecnología - y su base, como hemos dicho al principio - forma parte de la cultura contemporánea. Hoy no es culta una persona que ignora la razón de ser y las bases científicas de los productos de la tecnología que anegan la vida cotidiana de todos los seres humanos. Saber por qué se mantiene en el aire un avión o qué es la energía nuclear es casi tan importante como haber leído algún clásico de la literatura o reconocer la división de la historia universal. En el ciclo de Educación General Básica ya es hora de agregar como una asignatura obligatoria la disciplina "tecnología".

En el artículo 16, al tratar la educación polimodal, el acápite c) comprende a la educación técnica y en el acápite d) se especifica que la formación es para el acceso a los sectores de la producción y del trabajo. Por lo tanto, buena parte de la formación que anteriormente estaba incluida en el ciclo superior de las carreras de técnico del ex CONET, ahora es la polimodal orientación tecnológica.

En cuanto a la educación superior - excluyendo la universitaria que corresponde a la próxima ley en la materia -, los estudios técnicos estarán a cargo de los institutos terciarios y los colegios universitarios, que serán los encargados de otorgar títulos profesionales y estarán articulados horizontal y verticalmente con la universidad. Esta declaración de la ley comporta un diálogo de la educación general con la universidad, asunto verdaderamente nuevo. La universidad fue, históricamente hablando, independiente del resto de la educación del país, basada en su autonomía y su autarquía. En base a la ley, será necesario que las entidades del sistema terciario o educación superior no universitaria concuerden con la universidad y tengan objetivos compartidos y no superpuestos. Es de esperar que la ley de universidades que se promulgue no colisione con esta disposición. De continuo, los cursos dictados por la educación media

antigua, luego de la titulación media, se solapaba con los cursos menores o las carreras de corta duración de las universidades, creando incertidumbre en los estudiantes. Los colegios universitarios son la solución a esta situación, siempre y cuando las universidades no consideren que se invade su derecho a implantar carreras de pregrado.

El artículo 20 de la ley se ocupa de la formación técnica específica para las profesiones y cita a la reconversión, asunto muy importante en una época de gran cambio tecnológico como la que vivimos. Cada vez más, las personas deberán abandonar tareas en las que son competentes para aprender otras nuevas. Esta situación se verá acentuada en nuestro país en virtud del gran cambio económico que se está produciendo y de la situación internacional.

El artículo 22 involucra a las universidades en la formación de técnicos y profesionales, con lo que la ley hace ingresar a la universidad en el modelo de "escuela universitaria", que puede contraponerse con el modelo de "universidad clásica" que para muchos debe ser el que corresponde seguir. También ese mismo artículo confiere a las universidades la misión de actuar como empresas consultoras de organismos nacionales y privados, lo que desde el punto de vista del mercado empresario de esa actividad podría ser objetado. Las empresas de consultoría existentes en el país, formadas por profesionales universitarios, tienen una larga trayectoria y cumplen su misión haciendo estudios, proyectos y dirección de obras en el campo de la ingeniería. Si las universidades también hacen esa tarea, los componentes del precio ofertado por una y otra entidad serán difícilmente comparables y quedarán en desventaja las consultoras privadas que deben pagar diversos impuestos y gabelas de las que están eximidas las universidades. Lo mismo podría objetarse con relación a la amortización de los bienes del estado que componen el costo de todo servicio de este tipo. Queda en este terreno abierto el debate y, tal vez, a alguna disposición correctiva.

Finalmente, el artículo 26 ataca el nivel cuaternario universitario, señalándolo como un factor de importancia en lo que a la investigación se refiere, que para la educación técnica comporta los desarrollos tecnológicos de productos y servicios nuevos.