

Educación técnico profesional y trabajo: esferas difíciles de compatibilizar

Por Oscar Brachetti¹

En los últimos años se dieron los primeros pasos hacia la redefinición de la política específica de la esfera educación técnico profesional (ETP), uno de los aspectos más controvertidos de la política educativa de los años '90. El cambio de la importancia política de la ETP se produjo tanto en los aspectos normativos como en los recursos asignados desde la Nación. Uno de los hitos en la materia fue la aprobación, en el año 2005, de la Ley de Educación Técnico Profesional orientada a ampliar la formación básica de la educación técnica, fortalecer las instituciones y ampliar los conocimientos científicos. Mediante esa Ley se creó un fondo nacional y se estableció un tope mínimo a asignar por el Estado Nacional. En consecuencia, el presupuesto anual del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) se decuplicó al año siguiente y continuó creciendo en los subsiguientes hasta superar, en el Presupuesto 2010, más de 30 veces lo asignado hasta el año 2005.

Introducción

El mundo de la educación no está ajeno a las problemáticas que se presentan en el ámbito del trabajo. El abordaje de las múltiples relaciones entre ambos campos se presenta como un desafío complejo.

Los procesos de reestructuración económica que resultan del avance de la globalización y de la innovación tecnológica, están generando nuevos modelos de organización de la actividad económica. En nuestro país, la incidencia de estos procesos ha provocado una cadena de efectos predominantemente desestructurantes: crisis económica, desempleo, precarización laboral, bajos ingresos, pobreza.

Al sistema educativo no le son ajenas estas transformaciones, máxime en un contexto caracterizado por la incertidumbre, la desigualdad y la fragmentación social, todos elementos que repercuten de diversas maneras en el aula y en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Durante la década de los noventa, el sistema educativo argentino atravesó transformaciones estructurales. La duración de la educación obligatoria se extendió a 10 años y la gestión del nivel secundario se transfirió a las provincias.

Para respaldar estos cambios se promulgaron la Ley de Transferencias de los Servicios Educativos N° 24.049 en 1992 y la Ley Federal de Educación N° 24.195 en 1993.

Esto obligó a los gobiernos provinciales a modificar sus estructuras de gestión para administrar un sistema educativo de mayor dimensión y cualitativamente diferente. No obstante, los problemas previos a la reforma y la falta de consenso extendieron en el tiempo el proceso de transformación del sector.

La ampliación del ciclo obligatorio condujo a la reorganización de la educación primaria y secundaria de siete y cinco años de duración respectivamente, estructurándose en Educación General Básica (EGB), dividido en tres ciclos de tres años de duración cada uno y en Educación Polimodal también de tres años. En tanto que, la capacitación concerniente a la formación técnico profesional se plasmó a través de Trayectos Técnico-Profesionales de características optativas y como contraturno del Polimodal, cuya duración también era de tres años.

1) Licenciado en Economía de la UBA

Sin embargo, esta transformación educativa se realizó en forma muy dispar a nivel nacional, tanto es así, que algunas jurisdicciones no adhirieron al proceso de reforma, manteniendo la estructura de nivel primario y secundario. Las provincias que sí adhirieron a la reforma, lo hicieron, a su vez, en forma desigual; algunas realizando los cambios en pocas instituciones a modo de pruebas piloto, otras comenzando por el nivel primario, por lo cual el proceso se fue extendiendo en el tiempo, generando un sistema educativo muy heterogéneo.

Es así como, el proceso de reforma educativa producido en los noventa desmontó la estructura de la enseñanza media y fijó como prioridad la formación de carácter generalista por encima de la especialización técnica o profesional, consistente con un modelo económico que no preveía un desarrollo industrial que requiera esas capacidades específicas.

El proceso de descentralización financiera y administrativa de las instituciones de educación técnica generó una marcada atomización del sistema de educación técnico profesional y un debilitamiento institucional de los centros educativos que imparten ese tipo de formación,

Al mismo tiempo, puso al descubierto no sólo la desigual distribución de las capacidades de gobierno y gestión de los estados provinciales sino también las dificultades para articular las decisiones en los planos macro y micro políticos e institucionales acordes a los requisitos socio-educativos y a las necesidades de la reactivación económica sectorial vinculados a la calidad de la formación y a su capacidad de dar respuesta a los actuales requerimientos del mundo del trabajo.

En los hechos, la implementación de las medidas estipuladas para la educación técnica encontró varios obstáculos. La aplicación efectiva de estos cambios constituyó el último tramo de la reforma educativa y comenzó a ejecutarse hacia fines de los noventa: recién a partir de 1996 se reglamentaron los Trayectos Técnico Profesionales (TTP) como ofertas educativas de carácter opcional orientados a certificar calificaciones profesionales en áreas ocupacionales específicas. En la práctica, este cambio se tradujo en una reducción de la formación para el trabajo de cinco a tres años y/o derivó en el establecimiento de cargas horarias de difícil cumplimiento.

Los TTP fueron elaborados por el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET²) considerando los aportes de las provincias y de profesionales del mundo laboral. Estos TTP se construyeron a partir de perfiles que incluían las competencias profesionales de los graduados. Su estructura se distribuyó en áreas y módulos que fueron ajustados por cada establecimiento según su oferta educativa, es decir, los establecimientos técnicos definían los planes de estudios.

Asimismo, la reforma, para su implementación, requería un esfuerzo financiero que las provincias no pudieron hacer frente con sus propios recursos y tampoco tuvieron el apoyo necesario en materia de financiamiento desde el ámbito nacional (como se puede apreciar más abajo). No se pudieron realizar los gastos derivados de la misma y en consecuencia se produjo un importante deterioro de la inversión en la formación técnica profesional, observable en el bajo gasto efectuado en equipamiento y las condiciones edilicias de las instituciones educativas.

Ante la situación descrita, en septiembre del año 2005 se sanciona la Ley N° 26.058 (Ley de Educación Técnico Profesional) y un conjunto de Resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE), que regulan la Educación Técnico Profesional (ETP) en el nivel medio y superior no universitario y la formación profesional con la finalidad de

2) En 1995 fue creado el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), con el objeto de dotar al Ministerio de Educación de un instrumento para el desarrollo de las políticas relacionadas con la educación técnico profesional, frente al nuevo escenario planteado en el Sistema Educativo a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación y por la consecuente transferencia de las escuelas nacionales a las provincias. El INET es la continuación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), que fuera creado como organismo autárquico mediante la Ley N° 15.240 sancionada en el año 1959.

aprobar las nuevas orientaciones y perfiles a los que deberían ajustarse las instituciones que ofrecen esta modalidad de enseñanza. Este nuevo marco normativo también está orientado a unificar criterios y promover esta modalidad de enseñanza como una herramienta clave para la recuperación de la economía.

El sistema que brinda ETP está conformado por establecimientos nacionales, provinciales y municipales, estatales o privados, de nivel medio y superior no universitario y de formación profesional incorporadas en el Registro Federal de Instituciones de ETP, a saber (art. 9 de la Ley 26.058 y RCFE N° 62/08, puntos 12, 13 y 14): a) Instituciones de educación técnico profesional de nivel secundario; b) Instituciones de educación técnico profesional de nivel superior n; c) Instituciones de formación profesional; d) Instituciones con programas de educación técnico profesional:

El gobierno y administración de la ETP es una responsabilidad concurrente y concertada del gobierno nacional, los provinciales y la ciudad de Buenos Aires. Ahora bien, dado que los establecimientos educativos dependen de las jurisdicciones, las autoridades provinciales son las que fijan las pautas curriculares y organizacionales.

A través de la ley mencionada se busca ampliar la formación básica de la educación técnica, fortalecer las instituciones y ampliar los conocimientos científicos. Para el financiamiento, la iniciativa crea un fondo nacional destinado a la mejora de la calidad de las instituciones y establece que el gobierno nacional asignará un mínimo del 0,2% de los ingresos corrientes previstos en el presupuesto consolidado anual para el sector público nacional.

A los efectos de recuperar la homogeneidad del sistema de ETP, perdida en el proceso de transformación anterior (descrito precedentemente), la ley se centra en tres pilares, a saber:

- § proceso de homologación de títulos y certificaciones;
- § catálogo de títulos y certificaciones; y
- § el Registro de Instituciones de ETP.

El proceso de **Homologación** apunta al análisis de los planes de estudio relativos a titulaciones técnicas o certificados de formación profesional y su evaluación comparativa con un conjunto de criterios básicos y estándares indicados como referencia para cada uno de ellos, a efectos de establecer su correspondencia. Esto es, título o certificado similares expresen saberes similares.

El **Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones** se organiza en función de familias y perfiles profesionales y constituye una fuente de información sobre certificaciones y títulos y sus correspondientes ofertas formativas; en particular, de aquellos cuyo ejercicio profesional pone en riesgo la salud, la seguridad, los derechos y los bienes de los habitantes. Como tal, expresa la nómina exclusiva y excluyente de los títulos y/o certificaciones profesionales y sus propuestas curriculares que cumplen con las especificaciones de la ETP reguladas por la Ley de ETP (art. 36 de la ley de ETP).

El **Registro Federal de Instituciones de ETP** (RFIETP) canaliza el compromiso y la acción conjunta del gobierno nacional y los provinciales con el doble objetivo de: a) actualizar, fortalecer y equipar las instituciones que brindan ETP y, b) garantizar que dichos establecimientos cumplen con las condiciones institucionales según los criterios de calidad acordados federalmente (art. 34 de la LETP).

A la vez, la ley crea el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional con el

propósito de garantizar la inversión necesaria para el mejoramiento de la calidad de las instituciones de ETP

Estos instrumentos y mecanismos deberán garantizar, principalmente, el derecho de los estudiantes y de los egresados a que sus estudios, certificaciones y títulos acrediten calidad equivalente y sean reconocidos en todo el territorio nacional.

Articulación entre el ámbito productivo y la ETP

La articulación entre el ámbito de la producción y la formación técnico profesional se busca, básicamente desde dos aspectos, a saber: las Prácticas Profesionalizantes, y la creación del Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción fijado en la ley de ETP

Prácticas Profesionalizantes

Las carreras técnicas de nivel secundario y de nivel superior y los cursos de formación profesional se estructuran curricularmente en relación a cuatro tipos de formaciones: formación general, científico-tecnológica, técnica específica y prácticas profesionalizantes a partir de perfiles profesionales en el marco de familias profesionales para los distintos sectores de actividad socio-productivo.

De acuerdo al documento "Programa de Educación Técnica- Las Prácticas Profesionalizantes"³, estas prácticas son aquellas estrategias y actividades formativas que, como parte de la propuesta curricular, se propone que los estudiantes consoliden, integren y/o amplíen las capacidades y saberes que se corresponden con el perfil profesional en el que se están formando. Son organizadas y coordinadas por la institución educativa (se desarrollen dentro o fuera del establecimiento) y están referenciadas a situaciones de trabajo; es decir, están orientadas a las distintas tareas en un ámbito real de trabajo vinculadas con la especialidad formativa.

Su objeto fundamental es poner en práctica saberes profesionales significativos sobre procesos socio-productivos de bienes y servicios que tengan afinidad con el futuro entorno de trabajo. En este sentido, se espera que aporten una formación que integre los conocimientos científicos y tecnológicos de base y relacionen los conocimientos con las habilidades, lo intelectual con lo instrumental y los saberes teóricos con los saberes de la acción.

Consejo Nacional de Educación y Trabajo

Las ofertas de ETP se estructuran utilizando como referencia perfiles profesionales en el marco de familias profesionales para los distintos sectores de actividad socio-productivo, elaboradas por el INET. Para esto, previamente se desarrollan procesos de consulta a nivel nacional y provincial.

En este marco la ley de ETP creó el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CONETyP), como órgano consultivo y propositivo, cuyas funciones son (art. 47 de la ley):

- a) gestionar la colaboración y conciliar los intereses de los sectores productivos y actores sociales en materia de ETP;
- b) promover la vinculación de la ETP con el mundo laboral a través de las entidades que cada miembro representa, así como la creación de consejos provinciales de educación, trabajo y producción;

3) Elaborado por el INET

- c) proponer orientaciones para la generación y aplicación de fuentes de financiamiento para el desarrollo de la ETP; y
- d) asesorar en los procesos de integración regional de la ETP, en el MERCOSUR u otros acuerdos regionales o bloques regionales que se constituyan, tanto multilaterales como bilaterales.

En este marco se llevan a cabo Foros Sectoriales. Sus objetivos son: a) describir e interpretar las características fundamentales de la situación actual de cada sector y la elaboración de prospectiva al respecto; y b) identificar funciones, posiciones, figuras profesionales y capacidades puestas en juego en el mundo del trabajo, así como de validar los diferentes perfiles profesionales que permitan disponer de insumos para orientar y ordenar las ofertas formativas correspondientes (tecnicaturas secundarias y superiores y certificaciones de FP).

En otras palabras, su objetivo es identificar y priorizar las figuras profesionales de cada sector productor de bienes o de servicios que ameritan tratamiento para la homologación de títulos y certificaciones previstas en la ley de ETP, de manera conjunta entre el INET y los representantes de los diferentes sectores productivos.

Los representantes de los sectores son, básicamente, cámaras empresarias, empresas y sindicato de trabajadores. Entre las instituciones públicas con incumbencias y entendimiento sobre los diferentes sectores e instituciones de formación participan: el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Industria y Turismo,, INTA, INTI, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Financiamiento

La inversión en la ETP de gestión estatal se atiende con los recursos que determinen los presupuestos de la Administración Nacional y de cada una de las provincias (art. 51 de la ley de ETP). A estos recursos se adicionan los obtenidos a través de las cooperadoras escolares y los derivados del producido por la institución⁴.

Por su parte, el financiamiento de las instituciones privadas se verifica a través de tres vías: el cobro del arancel correspondiente, los subsidios del Estado (básicamente destinados al pago de los salarios docentes) y la obtención de fondos de programas nacionales o jurisdiccionales.

Las principales herramientas de orden nacional para el financiamiento de la ETP son:

§ Ley de Financiamiento Educativo (LFE, N° 26.075): Su objetivo último es alcanzar un gasto educativo del 6% del PIB en 2010. En lo específico a la ETP, se propone “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” (inciso h del art. 2).

§ Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional (FNETP): creado por la Ley de ETP, que en su artículo 53 dispone que este fondo tiene como “propósito de garantizar la inversión necesaria para el mejoramiento de la calidad de las instituciones de ETP”, y que “los recursos se aplicarán a equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos de operación, desarrollo de proyectos institucionales y condiciones edilicias para el

4) Los recursos generados por la propia institución educativa cobran mayor relevancia en las escuelas agro-técnicas

aprovechamiento integral de los recursos recibidos.”

§ Programa de Crédito Fiscal (Ley 22.317): se trata de un programa orientado al financiamiento de proyectos Educación-Trabajo que promuevan la articulación entre el sistema educativo y el mundo del trabajo. Se financia con créditos fiscales a las empresas intervinientes. Los recursos de este instrumento se fijan anualmente a través del presupuesto nacional como una partida extra presupuestaria al Ministerio de Educación Nacional.⁵

En el ámbito nacional, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) tiene un rol protagónico en la aplicación de los recursos asignados a la educación técnica. Entre sus principales funciones se destacan:

- a) Determinar y proponer al Consejo Federal de Educación las inversiones en equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos de operación y desarrollo de proyectos institucionales para el aprovechamiento integral de los recursos recibidos para las instituciones de ETP, financiadas con el Fondo Nacional de ETP.
- b) Promover la calidad de la ETP para asegurar la equidad y la adecuación permanente de la oferta educativa a las demandas sociales y productivas a través de la coordinación de programas y proyectos en acuerdo con las pautas establecidas por el Consejo Federal de Educación. Desarrollar los instrumentos necesarios para la evaluación de la calidad de las ofertas de ETP e intervenir en la evaluación.
- c) Llevar a cabo el relevamiento y sistematización de las familias profesionales, los perfiles profesionales y participar y asesorar en el diseño curricular de las ofertas de ETP.
- d) Ejecutar en el ámbito de su pertinencia acciones de capacitación docente.
- e) Desarrollar y administrar el Registro Federal de Instituciones de ETP, el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones y llevar a cabo el proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones.
- f) Administrar el régimen de la ley 22.317, de Crédito Fiscal.

La importancia que ha cobrado la ETP en los últimos años se refleja en la evolución del presupuesto anual del INET: pasó de representar menos de \$20 millones hasta el año 2005, para aumentar a alrededor de \$270 millones en los años 2006 y 2007; en los años subsiguientes continuó este incremento, al duplicarse para 2009 y llegar a \$636 millones en el presupuesto previsto para 2010.

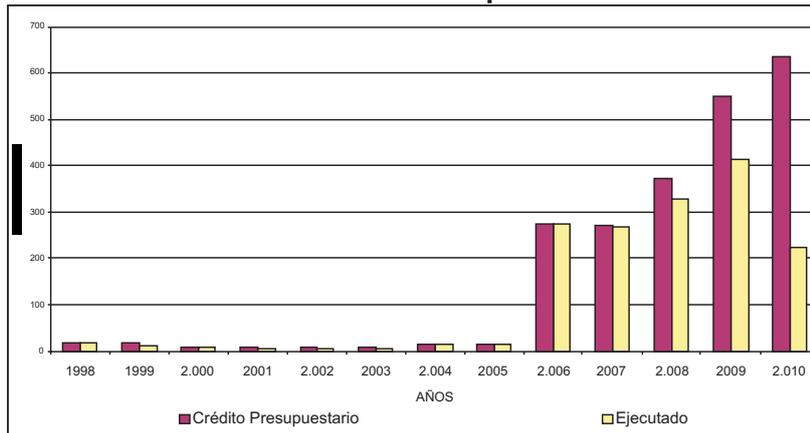
Este incremento obedece a la implementación, a partir del años 2006, del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional. La ejecución de este fondo se operativiza a través de transferencias a las distintas jurisdicciones subnacionales (23 provincias y CABA), posibilitando el equipamiento de las instituciones educativas, mejoras edilicias, otorgamiento de becas, proyectos institucionales, etc.

Al analizar la ejecución del mismo, se puede observar, en términos generales, una muy buena performance: alcanzó para los años 2004, 2005, 2006 y 2007 el 100% de los

5) Son una partida extrapresupuestaria porque representan un gasto tributario. Los certificados de crédito fiscal se descuentan del pago de los impuestos nacionales.

recursos asignados, en tanto que para el año 2008 ascendió al 90% y para el resto de los años osciló entre el 70% y el 85%, con la excepción del año 1999 que apenas superó el 60%.

Gráfico N°1
INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA
CRÉDITO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
-en millones de pesos-

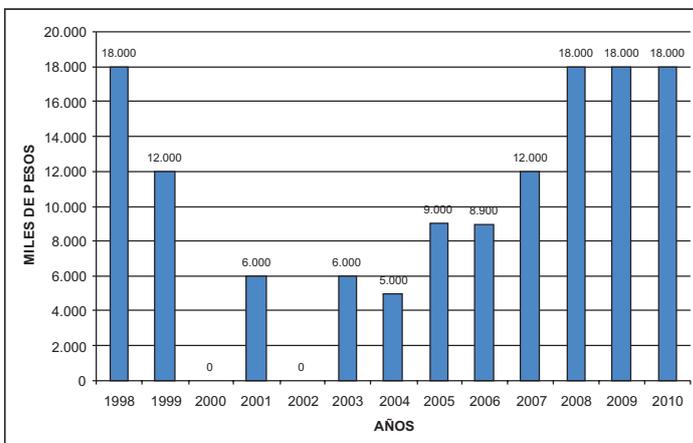


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.
Nota: la ejecución del presupuesto correspondiente al año 2010 es al mes de mayo.

A este financiamiento deben adicionársele los aportes realizados por otros programas del Ministerio de Educación, no administrados por el INET, que financian salarios docentes, infraestructura y equipamiento escolar.

Asimismo, como se mencionara anteriormente, el INET administra los cupos de crédito fiscal que asigna anualmente a través de la Ley de Presupuesto Nacional, a continuación se presenta los montos asignados para el período 1998-2010. Cabe destacar, que los mismos se han asignado en su totalidad.

Gráfico N°2
EVOLUCIÓN DEL CUPO DE CREDITO FISCAL
-en miles de pesos-



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Leyes del Presupuesto Nacional

CONCLUSIONES

Se hace evidente el cambio de la importancia política de la ETP en el ámbito de la educación, tanto en los aspectos normativos como en los recursos que asigna la Nación. Este es un primer paso, aunque en educación, como en otros ámbitos, los cambios normativos van muy por delante de los resultados observables en cuanto a la mejora en la calidad buscada.

En este sentido, si no se alcanzan los resultados esperados en cuanto a la mejora en la formación técnico profesional de los recursos humanos en función de las demandas del aparato productivo, esta vez no se debería a la falta de recursos financieros disponibles, ya que, tanto el presupuesto como el gasto en esta modalidad educativa se ha incrementado significativamente en los últimos años.

En esta oportunidad el incremento de la calidad en la ETP va a depender de la capacidad de gestión para implementar las mejoras necesarias y, fundamentalmente, de la posibilidad de articulación entre los distintos niveles de gobierno del sistema, esto es, gobierno nacional, autoridades jurisdiccionales y autoridades de las instituciones educativas. Esta articulación es imprescindible, en particular, para interpretar y dar respuesta a las demandas del aparato productivo, en términos presentes y en términos potenciales del desarrollo regional/sectorial.

En este proceso se debe tener especial cuidado de no caer en un esquema donde la definición de la política educativa sea establecida por el aparato productivo, sino que, por el contrario, surja de la capacidad de la política educativa de atender las demandas de los distintos sectores de la economía, único camino para lograr mejorar la calificación de los trabajadores. En este sentido queda mucho camino por recorrer. Los primeros pasos ya fueron dados.