

# Actores y estrategias en la construcción del texto ley para la educación técnico profesional en Argentina

## Actors and strategies in the construction of de professional technical education act in Argentina

Yanina D. Maturo\*

Recibido: 30/07/2019 | Aceptado: 15/10/2019

### Resumen

A partir de un estudio de tipo cualitativo basado en el estudio de caso, este artículo aborda el proceso de elaboración de la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26058/2005 en Argentina. Se recupera, principalmente, la palabra de un funcionario nacional involucrado directamente en la elaboración del texto ley y se refuerza el análisis con las voces de un funcionario provincial y de un director escolar. Desde la perspectiva socio-política de Stephen Ball, se trata de dar cuenta de cómo la construcción del texto político para la Educación Técnico Profesional implicó luchas, negociaciones y estrategias en torno a una nueva forma de hacer política, donde uno de los principales objetivos fue recuperar la Educación Técnico Profesional como modalidad de la escuela secundaria y reposicionarla como factor de crecimiento y desarrollo socio-económico. las propuestas y reflexionar sobre la persistencia de los límites en el ejercicio del derecho a la educación secundaria.

**Palabras claves:** Ley de Educación Técnico Profesional, Política educativa, Texto político

### Abstract

Based on a qualitative case study, this article addresses the process of formulating the Professional Technical Education Act (26058/2005) in Argentina. The analysis is founded mainly in the testimony of a national official directly involved in the elaboration of the law text, and reinforced with the voices of a provincial official and a school principal. Taking into consideration Stephen Ball's socio-political perspective, the paper attempts to understand how the construction of the political text for Professional Technical Education in Argentina involved struggles,

\*Argentina. Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación y Doctora en Ciencias de la Educación, por la Universidad Nacional de Córdoba; Especialista en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Docente en la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina. Becaria Postdoctoral del CONICET en el Instituto de Humanidades (IDH) e investigadora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades (CIFYH-UNC). yanina.maturo@unc.edu.ar

negotiations, and strategies around a new way of doing politics, being one of the main objectives to recover Professional Technical Education as a high school modality and to reposition it as a factor of socio-economic growth and development.

**Keywords:** Educational policy, Political text, Professional Technical Education Act

## Presentación

Este artículo aborda el proceso de elaboración de la Ley de Educación Técnico Profesional (ETP) N° 26.058, sancionada el 07 de septiembre de 2005 en Argentina. El análisis se contextualiza en el período que se inicia con la asunción a la Presidencia de Néstor Kirchner en mayo de 2003, el cual da comienzo a un nuevo modelo económico y político en Argentina, marcado por un giro importante en la dirección de las políticas públicas (Almandoz, 2010; Feldfeber & Gluz, 2011; Oliveira & Feldfeber, 2016). Nuestro país inicia un ciclo que duró más de diez años y que tuvo como característica principal repositionar al Estado en el centro de la escena política y económica. En dicho escenario la ETP tuvo un papel sustancial que se legitimó a través de la sanción de la Ley de ETP N° 26058 (Filmus, 2017a, 2017b), con el propósito no solo de acompañar un nuevo modelo de desarrollo sino también de atender los problemas heredados de la “aplicación dispar” de la Ley Federal de Educación y “el bache legal” en torno a la educación técnica que habían dejado las políticas educativas de la década de los 90<sup>1</sup> (Gallart, 2006; Maturo, 2014, 2016; Miranda, 2012; Senén González, 2008).

García Delgado & Gradín (2017) caracterizan a este período como de “surgimiento de un nuevo paradigma de revalorización del Estado (activo, presente), de los derechos sociales, de la política y del accionar estatal: el paradigma productivo-inclusivo” (19). Este paradigma se inscribe dentro de lo que los autores denominan como la búsqueda de la inserción geopolítica Sur-Sur de los países emergentes de la región que, a través de la redefinición de las funciones del Estado y de la redirección de las políticas públicas, intentaron superar la globalización unipolar y sus asimetrías de poder. Argentina promueve el conocimiento, la ciencia y las tecnologías con el objetivo de que nuestro país sea competitivo en los mercados globales y pueda volverse menos dependiente de los grandes bloques económicos internacionales (Filmus, 2017a). En este contexto la ETP recupera centralidad en las políticas educativas, direccionadas a contribuir a la consolidación de un modelo económico y social más justo por medio de la inserción social y productiva (Almandoz, 2010b, 2010a).

Si bien el campo de estudios sobre los efectos de las políticas para la ETP en Argentina es fecundo, identificándose aportes de investigaciones desarrolladas en las últimas dos décadas (Abratte & Pacheco, 2006; Gallart, 2003, 2006; Maturo & Rubio, 2008; Briasco, 2018; Briasco & Vargas, 2002; Gallart, 2004; Gallart & Jacinto, 1995; Riquelme, 2015; Villa Costa, 2013), no se evidencian trabajos que analicen el proceso de diseño de los textos

<sup>1</sup> Recordemos que, durante la década de los 90, la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24195/1993 y la consecuente implementación de un nuevo currículum en la educación secundaria o “Polimodal” (como lo denominó dicha ley) generaron cambios sustanciales en la organización y gestión institucional de las escuelas técnicas, llevando casi a su extinción en varias provincias (Gallart, 2006; Maturo, 2014).

legales que actualmente regulan la ETP en sus diferentes niveles y modalidades. En este sentido, este trabajo busca avanzar en esa línea tratando de visualizar el proceso de diseño y sanción de la Ley de ETP N° 26058, principal texto normativo en vigencia para la ETP.

El trabajo comienza presentando algunas notas conceptuales y metodológicas en las que se sostuvo el trabajo de investigación, para luego, en el segundo apartado, avanzar en el desarrollo del análisis, donde se hace referencia al modelo educativo que se propuso desde el gobierno electo en 2003, tratando de dar cuenta de cómo este modelo formó parte de un proyecto económico-político más amplio que reposicionó a la ETP como estrategia central de crecimiento económico y desarrollo social. En el tercer apartado, se analiza el rol que cumplieron los organismos centrales de gobierno para el diseño de la política educativa para el sector. Se destaca en este sentido el proceso de reorganización del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). En el cuarto apartado, el análisis se centra en el proceso de elaboración del texto que daría origen a la Ley de ETP procurando dar cuenta de las discusiones y debates iniciales y destacando el rol de determinadas organizaciones, instituciones y actores. Por último, se presentan algunas notas conclusivas.

## Marco teórico y metodológico

Es pertinente considerar que el análisis que se presenta en esta oportunidad es apenas una parte de un estudio más amplio sobre los procesos de elaboración y puesta en acto de los textos legales que reorganizaron el sistema de ETP en Argentina a partir del cambio de gobierno sucedido en el 2003<sup>2</sup>.

El esquema teórico de la investigación retomó los aportes del Ciclo de la Política de Stephen Ball, permitiendo el movimiento de lo macro a lo micro en el proceso de diseño y puesta en acto de las políticas educativas para la Educación Técnico Profesional (ETP). Ball (1994; Bowe, Ball, & Gold, 1992) propone una estructura conceptual de análisis de la trayectoria de una política, la cual se basa en la definición de diferentes contextos: a. de influencia (donde los discursos políticos son producidos), b. del texto político (remite a la política escrita, a los textos políticos, normativas/legislación), c. de la práctica (donde el texto político es reinterpretado y recreado por los actores e instituciones), d. de los resultados (alude al impacto que ha tenido el texto político en la estructuración de la práctica y en el cumplimiento de los principios de la política educativa, efectos) y e. de la estrategia política (conjunto de actividades políticas y sociales que los actores ponen en juego durante su participación en todos los momentos de la política) (Mainardes, 2006; Miranda, 2011).

En el marco de este trabajo nos enfocamos en dar cuenta del proceso de elaboración del texto que dio origen a la Ley de ETP en Argentina; es decir, nos concentramos en analizar el contexto de producción del texto político, lugar en donde los discursos sobre la dirección que debe llevar la ETP son discutidos, sujetos a interpretaciones y reinterpretaciones (Ball, 1994; Bowe et al., 1992). Es una instancia que remite a la política escrita, al texto político en sus diferentes materializaciones. Miranda (2011) sostiene al respecto:

---

<sup>2</sup> Además, dicha investigación involucró una perspectiva comparada con el caso brasilero (Maturo, 2018).

Es un proceso en el que podemos ver, dice Ball, las políticas como “representaciones codificadas (vía disputas, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones de la autoridad pública) y decodificadas de modo complejo (vía interpretaciones y significados de los actores, según sus historias, experiencias, habilidades, recursos y contexto)”. (2011: 113)

La política como texto implica la “materialización de las representaciones que están codificadas de manera compleja a través de luchas, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones públicas autorizadas”, en diferentes formatos, ya sean leyes, decretos, resoluciones, documentos sobre lineamientos de reformas, currículum, etc. (Ball, 1993: 11). Para Ball (2002) el texto político tiene una historia, representada e interpretada por diferentes actores y se constituye como “el producto de compromisos en varias etapas (en el momento de la influencia inicial, en las micropolíticas de la formulación legislativa, en el proceso parlamentario y en las políticas y micropolíticas de los grupos de interés)” (2002: 21). En esta línea nos preguntamos: ¿cuáles fueron los discursos y actores predominantes en la elaboración del texto político para la ETP en Argentina?, ¿qué estrategias de negociación se pueden identificar?, ¿cuáles fueron las ideas claves que dieron origen al texto ley?, ¿qué espacios para la participación habilitó el gobierno para la construcción del texto ley?

El análisis exigió, asimismo, el reconocimiento de modificaciones en el rol del Estado y en sus instrumentos de regulación durante el período estudiado. En este sentido, el concepto de regulación desarrollado por Barroso (2005, 2006, 2011) permitió dar cuenta de los procesos de recomposición del papel del Estado y de la alteración de sus modos de intervención en el desarrollo de las políticas educativas para la ETP. Para Barroso (2006) el concepto de regulación posibilita la descripción de dos tipos de fenómenos diferenciados e interdependientes: por un lado, una regulación institucional, donde se definen los modos por los cuales son producidas y aplicadas las reglas que orientan el accionar de los actores. Y por el otro lado, una regulación situacional, donde adquieren centralidad los modos por los cuales esos mismos actores se apropian de esas normativas y las transforman. En palabras del autor:

En el primer caso estamos en presencia de [...] el conjunto de acciones decididas y ejecutadas por una instancia (gobierno, jerarquía de una organización) para orientar las acciones y las interacciones de los actores sobre los cuales detentan alguna autoridad (Maroy & Dupriez, 2000). Esta definición pone en evidencia, en el concepto de regulación, las dimensiones de coordinación, control e influencia ejercida por lo detentores de la autoridad legítima [...] En el segundo caso [...] ella es vista como un proceso activo de producción de reglas de juego (Reynaud, 1997, 2003) que comprende no solo la definición de reglas (normas, mandatos, restricciones, etc.) que orientan el funcionamiento del sistema, sino también, su (re) ajustamiento provocado por la diversidad de estrategias y acciones de los varios actores, en función de esas mismas reglas [...]. (Barroso, 2006: 12-13).

Metodológicamente la investigación involucró un estudio de tipo cualitativo basado en el estudio de caso, para lo cual se definieron diferentes niveles de análisis en torno a la gestión de la política: nacional, provincial e institucional. En esta línea el recorte espacial reconoció un primer nivel referido al caso concreto de Argentina, un segundo nivel que involucró el espacio geográfico de la ciudad de Córdoba, provincia homónima, y, por último, un tercer nivel referido a la unidad de análisis seleccionada: una escuela técnica provincial. Dicho recorte permitió, en coherencia con el marco teórico seleccionado, el movimiento de lo macro a la micro en el proceso de diseño y puesta en acto de la política educativa para la ETP. Como fuentes de evidencias se privilegió el uso de entrevistas a informantes clave y el análisis documental.

Para poder llevar a cabo el análisis referido al contexto de producción del texto político, que en el caso argentino refiere al nivel de gestión nacional, se recupera, principalmente, la palabra de uno de los cinco funcionarios nacionales involucrados directamente en la elaboración del texto ley y se refuerza el análisis con las voces de un funcionario provincial (nivel de gestión provincial) y de un director escolar (nivel de gestión institucional). El objetivo de la utilización de la entrevista con informantes clave fue “conocer la perspectiva del sujeto, comprender sus categorías mentales, sus interpretaciones, sus percepciones y sentimientos y los motivos de sus actos” (Corbetta, 2007, 360), en torno al proceso de producción del texto político para ETP.

En esta línea las entrevistas consistieron en una conversación amena provocada por el entrevistador, caracterizada por la selección de sujetos de acuerdo con los objetivos del plan de investigación, con una finalidad determinada y guiada por el entrevistador a partir de un esquema de preguntas flexibles y no estandarizadas (Corbetta, 2007). Los informantes fueron seleccionados de acuerdo con el papel/función que cumplieron en el diseño y desarrollo de la política educativa para la ETP durante el período estudiado.

## **La Educación Técnico Profesional en el proyecto político de Néstor Kirchner**

El gobierno de Néstor Kirchner se caracterizó en mayor o menor proporción por un conjunto de medidas heterodoxas en materia económica acompañadas por una fuerte revalorización de lo social, en las que cobró relevancia el reposicionamiento del valor del trabajo y la re-significación de las instituciones (Novick & Santa María, 2017). Se trató así, a través de la capacidad del Estado de generar y articular políticas diversas, de reubicar al empleo y a las instituciones como generadoras de derechos.

En este escenario, la Educación Técnico Profesional recupera centralidad en las políticas educativas, las cuales se direccionan a contribuir a la consolidación de un modelo económico y social que centró

su estrategia de crecimiento en el proceso de reindustrialización, la expansión del mercado laboral, la consolidación del mercado interno, el acceso al consumo, la movilidad social ascendente de la mayoría de la población y en el fortalecimiento del papel del Estado tanto en la conducción del desarrollo económico como en la distribución de la riqueza. (Filmus, 2017a: 23).

Lucca (2017) sostiene que, en las prácticas discursivas desarrolladas por Néstor Kirchner durante su mandato, prevaleció una clara reivindicación de la idea de trabajo como estrategia de transformación político-económica, la cual fue adquiriendo tres connotaciones:

en primer lugar, como un generador de solidaridad colectiva capaz de regenerar el tejido social que la crisis desmembró; en segundo lugar, como un medio necesario para poder alcanzar el desarrollo económico, social y humano y, por último, como la piedra de toque para la construcción de una nueva Argentina. (2017: 54).

Se recurre así a la noción de trabajo como lema de los discursos con miras a proponer el crecimiento económico del país y donde la ETP cobra un rol sustancial. Así lo expresaba el Presidente en diferentes discursos oficiales:

Es un día muy importante porque el proceso de exclusión social también tiene sus fundamentos, sus basamentos, en la imposibilidad de formar a nuestros jóvenes dándoles un oficio, una integración clara a todo el proceso de crecimiento de un capitalismo social, de crecimiento de un proceso industrial, de crecimiento global de la economía en todas las facetas que hacen a la construcción de un proyecto nacional que contenga a todos los argentinos. Espero que nunca más se piense que la Argentina puede ser meramente un país de servicios. Dios quiera que las escuelas que conocimos de chicos, que eran de artes y oficios, después escuelas técnicas, que tantas satisfacciones nos dieron a los argentinos, puedan rápidamente ser puestas en marcha para que nunca más tengamos que ver encuestas... de que hay un 15 por ciento de argentinos que podrían tener la posibilidad de trabajar y no lo pueden hacer porque no tienen la preparación, el oficio, la calidad técnica para prestar el servicio que se requiere. Dios quiera que podamos realmente hacer una fuerte actualización de estas escuelas técnicas a la tarea que requiere el mercado de hoy. (Kirchner, 2005).

La ETP comienza a formar parte de una construcción discursiva en el marco de un proyecto político que, articuladamente, inicia un proceso de recuperación del papel del Estado, con una responsabilidad regulatoria indelegable respecto a lo productivo, lo social y lo cultural. El sector educativo comienza a formar parte del paquete de nuevas políticas públicas impulsadas para superar la crisis resultante de las políticas neoliberales de los años 90. En este sentido, tal como lo presentan algunos autores (Feldfeber & Gluz, 2011, 2014; Oyarzún, Dávila, Ghiardo, & Hatibovic, 2008), las políticas públicas se enmarcaron dentro de un paradigma de protección social integral, dando origen a la articulación de las mismas a nivel local y con una fuerte presencia del Estado.

De esta manera, la sanción de la Ley de ETP N° 26058/2005 significó un reposicionamiento del Estado como garante de la modalidad en un trabajo conjunto con

las jurisdicciones<sup>3</sup> y las instituciones educativas para garantizar el derecho a la educación y la formación para el trabajo (Maturo, 2016; Rodrigo, 2017). Para Almandoz (2010) la sanción de la Ley de ETP representa una clara visión del gobierno de “posibilitar la inserción social de todos los argentinos instaurando una política de recuperación de la ETP” (3), priorizando la inclusión socio-educativa y la inserción laboral.

## La redefinición del rol del INET en la política para la ETP

En el marco del contexto descrito en el punto anterior, se pudo identificar que uno de los primeros pasos del gobierno para recuperar el sistema de ETP tuvo que ver con redefinir las funciones del principal organismo encargado del diseño y ejecución de las políticas para el sector de la ETP, el INET. En esta línea se da un proceso de conformación de un nuevo equipo de trabajo, el cual será el encargado de llevar adelante no solo las nuevas políticas para el sector sino también la sanción de un cuerpo normativo que le otorgue legitimidad al proceso de recuperación de la ETP.

De acuerdo con la entrevista realizada al funcionario nacional, el primer paso consistía en “refundar” el INET de su tecnicismo y burocratización, del escaso vínculo e impacto en las áreas de los gobiernos provinciales y de la falta de recursos para su funcionamiento y el desarrollo de políticas concretas. Así lo expresa el funcionario nacional entrevistado:

Había que empezar de cero, por varios motivos, primero, todo el andamiaje tecnocrático centrado en papeles. Había toneladas de papeles producidos, por ejemplo: si vos mirás los archivos de esa época cada Trayecto Técnico Profesional era un manuscrito gigante, una cosa atomista [...] Segundo, la pésima imagen que tenía el INET en las provincias. Las provincias se habían sentido prepoteadas, por lo menos las autoridades que estaban... El INET no era una institución valorada, los Ministros de las provincias te contaban la cantidad de estrategias que habían puesto en ejercicio para sortear las presiones que venían a través del Consejo Federal para implementar lo que decía el INET. El INET diseñaba, diseñaba, diseñaba, sobre una realidad que ni los edificios ni los equipamientos de las escuelas podían llevar adelante... Y tercero, cuando yo empecé en el INET no había por supuesto recursos, no había presupuesto. Me acuerdo que un día fui a la oficina del Ministro y le dije: “de presupuesto total son más o menos cinco millones de pesos. No se puede hacer nada para todo lo que hay que hacer”. Era un crédito fiscal muy pobre para una política que tenía que dar gestos muy contundentes. (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

Este panorama implicó para la nueva gestión del INET armar un grupo pequeño de trabajo de suma confianza como estrategia de gestión. Asimismo, se conservó la fuente laboral de la gente que ya venía trabajando en el INET y se trató de lograr su adhesión

<sup>3</sup> Con relación a las 23 provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

a un nuevo modelo de gestión. Los funcionarios que se pusieron al mando del INET formaron parte de un equipo de cinco personas, que se caracterizaban por poseer una vasta experiencia en la temática y en cargos de gestión en la administración pública. Tres de ellos ya venían trabajando en el INET, mientras que el Director Ejecutivo fue convocado por el Ministro de Educación de la nueva gestión de gobierno y este a la vez convocó a otra persona de su confianza para encarar todo un proceso de redefinición de las políticas para la ETP en el país.

Ahora bien, como en todo cambio de gobierno y equipos de trabajo, la entrada al INET de personas de otras reparticiones o instituciones provocó cierto resquemor al principio, entre los funcionarios de planta. Sobre todo, porque el clima que invadía al INET en ese momento no era el más favorable: el trabajo desarticulado con las provincias y la falta de recursos había entorpecido la acción del organismo y paralizado sus actividades:

Había todo un conjunto de equipos en inacción, ya hacía 4 o 5 meses que estaban parados, sin salir de las oficinas porque las provincias no querían hacer reuniones, ni recibir gente del INET... Y muchos me miraban con mala cara porque yo venía de afuera... Entonces armé un equipo de cuatro personas de suma confianza, que conmigo éramos cinco... Y teníamos mucha resistencia al interior del INET al principio, mucha. Había un sector que desconfiaba que quisiéramos hacer algo bien. Después cuando vieron que las cosas marchaban se empezaron a sumar y armamos un gran equipo de trabajo que dio grandes frutos. (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

El conjunto de decisiones ejecutadas por la nueva gestión para reorganizar el INET —en tanto mecanismo de regulación institucional (Barroso, 2006)—, implicó como estrategia no generar ninguna clase de enfrentamientos dentro de la misma institución —conservando la fuente laboral de los que ya estaban— y armar un pequeño equipo que permitiera poner en acción el organismo y generar confianza dentro de la misma institución, para luego, una vez logrado este objetivo, trabajar coordinadamente para reposicionar a la institución en el plano nacional, particularmente en el trabajo con las provincias.

En este sentido, la postura de los funcionarios del gobierno kirchnerista con respecto a la función del INET fue muy clara. El organismo debía recuperar su centralidad como principal actor en la formulación de políticas públicas para la ETP: “debía ser reconocido, debía ser el encargado de diseñar, acompañar y controlar la implementación de las políticas para el sector en todo el territorio argentino, pero para ello debía redefinir sus funciones, recuperar su imagen en las provincias y contar con más presupuesto”. (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

Este trabajo de reposicionar al INET en el escenario nacional fue lo que le permitió a la nueva gestión llevar adelante una política de recuperación y reivindicación de la ETP, que encontrará en la sanción de la Ley de ETP su máxima expresión en tanto estrategia política de recomposición del papel del Estado en materia de ETP y de sus modos de intervención en el desarrollo de las políticas públicas para el sector. El INET será el

encargado de definir los modos por los cuales son producidas y aplicadas las reglas que orientan el accionar de los diferentes actores que conforman e interactúan en el sistema de ETP. (Barroso, 2005, 2006).

## **Actores y estrategias en el proceso de formulación del proyecto ley para la ETP**

Desde finales de la década de los 90 se venía palpitando en Argentina la necesidad de recuperar la ETP como una modalidad con identidad propia dentro del sistema educativo. En ese proceso algunos gremios docentes, particularmente la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), la Unión de Docentes Argentinos (UDA) y la Asociación del Magisterio de la Enseñanza Técnica (AMET), encabezaron el reclamo con fuerza, para luego, durante el cambio de gobierno sucedido en el 2003, empezar a acompañar al INET en la elaboración de un texto normativo que pudiera recuperar el sentido de la ETP y permitiera su regulación a lo largo de todo el territorio. También hubo en este proceso una importante participación de sindicatos del sector productivo-empresarial como el caso de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) y la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), a los cuales debe sumarse la participación de otros actores gubernamentales y no gubernamentales, sindicatos, instituciones escolares, agentes del ámbito empresarial, académicos independientes, que colaboraron en la elaboración del texto que daría origen a la Ley de ETP.

Como puede observarse, la recuperación del lugar de la escuela técnica en el contexto nacional era un reclamo que no solo venía desde el ámbito educativo sino también del empresarial, lo que derivó en una participación casi masiva, pero no por ello desligada de conflictos.

Desde el ámbito del INET, la discusión y el intercambio en torno a la necesidad de formulación de un marco normativo para la ETP se expresaron a través de dos circuitos prioritarios de consulta: los Encuentros Federales y el Consejo Nacional de Educación y Trabajo (CoNE-T). Estas dos modalidades permitieron “abordar críticamente experiencias, necesidades y aportes de diferentes actores, así como incorporar perspectivas y enfoques de los diversos sectores involucrados en esta temática, constituyendo un insumo fundamental para la formulación del proyecto” (Almandoz, 2010: 266). Además, “los Ministerios de Educación provinciales, instituciones educativas, entidades gremiales, asociaciones profesionales, cámaras empresarias, entre otros, enriquecieron el debate, profundizando el análisis del tema en sus propios circuitos de consulta” (Almandoz, 2010b: 267).

AMET y UDA fueron los principales gremios en organizar congresos para vehicular el debate sobre la necesidad de un nuevo rumbo en la ETP, los cuales más tarde tendrían un apoyo contundente de CTERA para dar continuidad al proceso, con importantes recomendaciones. Así lo expresa el entrevistado:

Hicimos muchísimas reuniones, pasamos casi a ser asambleístas, porque juntábamos de trecientas a cuatrocientas personas. Hubo dos gremios que nos

dieron una mano espectacular, uno fue AMET y el otro fue UDA... Y CTERA, que primero no estaban alineados con nosotros ya que sostenían “que teníamos un criterio economicista del capital humano”, pero después se sumaron a AMET y a UDA porque se dieron cuenta que no era así y también por el reconocimiento que tiene la ETP en nuestro país, por esta cosa nostálgica de identidad de la escuela técnica que impulsa. Y ellos fueron luego los que desarrollaron todas las jornadas nacionales, regionales... Y de ahí surgió la necesidad de que tengamos una normativa, pero en un principio era una normativa que iba a tener dos o tres artículos para volver a darle status al título técnico... (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

A estas acciones se sumaron las recomendaciones emanadas desde las mesas intersectoriales, las cuales fueron encabezadas por el mismo Presidente Néstor Kirchner, quien logró la alianza con el sector económico-empresarial para impulsar la elaboración de la ley:

Había algunas mesas de trabajo intersectoriales y un día me dice el Ministro de Educación: “vamos a avanzar con un proyecto de ley” y yo le digo, pero hay que ponerle algo más que no sea solamente técnico... Y Néstor Kirchner hizo una convocatoria desde presidencia, en la Casa Rosada, en donde él mismo la presidió en el marco del actual Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CoNETyP)<sup>4</sup>. Y eso nos dio un aval muy importante porque algunos convencidos políticamente y otros convencidos por la oportunidad para el sector productivo, se entusiasmaron. Porque: ¿qué sector productivo en el 2004 o 2005 iba a dejar de ver que se estaba reactivando la oportunidad económica de Argentina? Hasta la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Asociación Empresaria Argentina (AEA) organizaron congresos sobre el tema. Y en eso hay que decirlo, Néstor Kirchner había asumido prácticamente el Ministerio de Economía, bajaba miramiento económico y eso fue un espaldarazo no solamente para lo intersectorial, sino para la elaboración de la ley tal cual como está ahora... La Ley de ETP no debía ser solo para el secundario, porque hacerlo solo para el secundario era una especie de ley programa, no una legislación y Néstor Kirchner brindó su apoyo para hacer algo más que solamente dos o tres artículos para el nivel secundario como se había planteado al principio de la discusión. (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

El CoNETyP fue el que elaboró los primeros lineamientos orientados a fundamentar la necesidad de contar con una norma específica que regulara la educación técnico-profesional. No obstante, si bien el objetivo era elaborar una ley para la ETP que pusiera

---

<sup>4</sup> El CoNETyP es un órgano consultivo y propositivo (creado sobre la base del Consejo Nacional de Educación-Trabajo) cuya finalidad es asesorar al Ministro de Educación en todos los aspectos relativos al desarrollo y fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional, y articular sus políticas con las de otras áreas del Estado. El CoNETyP tiene una representación tripartita. Es decir, está conformado por el sector estatal, el sector empleador y el sector trabajador.

en el centro el nivel secundario —con el objetivo de elevar la calidad de la formación profesional—, se necesitaba asimismo cualificar la formación profesional de acuerdo con el crecimiento económico del país, porque, de acuerdo con la entrevista realizada al funcionario del INET, “lo que estaba en manos del Ministerio de Trabajo era muy pobre y lo que estaba en el Servicio de Jóvenes y Adultos era una lágrima” (Funcionario Nacional, Arg., 2016). Había una demanda concreta del sector productivo-empresarial de personal calificado, para lo cual los egresados de las escuelas técnicas no alcanzaban, ya fuera porque tardaban seis o siete años en formarse, por su edad y/o falta de experiencia. Por lo tanto, se necesitaba incluir al Nivel Superior en la ley para luego formar técnicos superiores calificados para el mercado.

Ahora bien, independientemente de haber logrado la convergencia de los diferentes sectores en la necesidad de producir un texto de ley, el proceso no fue fácil y se presentaron circunstancias que llevaron a tomar medidas estratégicas para la elaboración final del proyecto de ley:

En realidad, nosotros nunca discutimos un texto de ley, sino que teníamos un documento base. Hicimos como 17 o 18 documentos base con definiciones, no con textos de ley. Porque yo decía, la cosa corporativa nos va a obturar cualquier discusión, porque se van a poner a discutir: “el artículo 17 tiene que decir esto o esto”, y te salen esas leyes negociadas como los diseños curriculares que vos decís “cómo puede estar esto con esto” y eso es producto de que dos personas nunca se pusieron de acuerdo y entonces pusieron las dos cosas que, si bien son contradictorias, fue la forma en que pudieron salir adelante. (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

Finalmente, el texto que daría origen a la Ley de ETP fue armado/diseñado por el “equipo de cinco” encabezado por el Director Ejecutivo del INET y su gente de confianza. Asimismo, si bien en las diferentes instancias que se constituyeron con los diversos actores se discutía sobre un documento base, no faltaron las estrategias de manipulación del mismo. Muchas veces los actores involucrados en la discusión elevaban al INET un documento que no era el propuesto por la entidad, con el objetivo de dar curso a determinados lineamientos desde algún sector, ya sea educativo o empresarial. Por ello, la elaboración de la ley había recaído sobre la responsabilidad de cinco personas que generaban diferentes tipos de estrategias para mantener el documento original sin cambios y con los aportes genuinos elevados desde las instancias de discusión. Una de esas estrategias fue empezar a poner números o subtítulos a cada documento propuesto para no entorpecer el proceso de escritura del proyecto de ley:

... el texto de estos documentos estaba sólo en mi computadora porque después teníamos trampa, porque nada es un lecho de rosas. Y teníamos absolutamente enumeradas las versiones, ya que después aparecían versiones que nosotros nunca habíamos consensuado. Entonces decían: “no, porque en el documento que

sintetizó el INET para tal reunión...”, “¿qué versión?”, le decíamos nosotros, y te inventaban, por eso teníamos un control muy importante del documento base... (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

Cabe destacar también que a las numerosas instancias de consulta se sumaron los aportes de otros actores, como por ejemplo: consultores de organismos de cooperación internacional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); académicos independientes de renombre en materia de ETP; diputados y senadores oficialistas, de la oposición y empresarios, todos los cuales jugaron un papel preponderante en la discusión sobre los principios y fundamentos de la ETP.

Cabe mencionar, respecto de la participación del sector empresarial, que este tuvo un peso sustancial en todo el proceso de elaboración de la ley, en tanto ejerció cierta presión para crear una política de formación de recursos humanos en el marco de la Ley de ETP que respondiera a sus necesidades e intereses. Sin embargo, ello no tuvo respuesta por parte de la gestión del INET, debido a que no era coincidente con las ideas de formación profesional integral del sujeto que guiaban la política educativa del gobierno de turno:

Cuando los empresarios me corrían yo les decía: “Momento. Aclaremos, la política de recursos humanos no es nuestra. La política de recursos humanos la tienen que hacer ustedes que son los empresarios. Ustedes son los que tienen que desarrollar la política de recursos humanos que requiere la empresa. Nosotros no, nosotros tenemos que hacer política educativa”. Yo no le iba a formar la gente a Techint, a Renault o a Volkswagen, a eso que lo hagan ellos. Yo les decía: “Ustedes tienen que hacer eso que tienen, una política de recursos humanos. Que tienen un conocimiento con alto valor económico en la venta y en la post venta” (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

En este sentido, el contexto de producción del texto político para la ETP estuvo signado por discusiones en torno a la dirección que debía llevar la ETP, en las que se pudieron identificar múltiples actores y estrategias que fueron modificándose y diversificando de acuerdo con los diferentes momentos de construcción del texto de la Ley de ETP.

La producción del texto político para la ETP que proponía el gobierno kirchnerista surgió así de la colaboración y participación de diferentes sectores de la sociedad que buscaban un nuevo modelo educativo que acompañe el modelo económico en desarrollo. Sin embargo, como ya se mencionó más arriba, hubo disidencias con algunos representantes del sector empresarial nacional o con sectores opositores al gobierno, respecto de los principios que debían guiar la ley y el tipo de formación que debían ofrecer las escuelas. Todo ello da cuenta de cómo los discursos que sustentan las políticas son producto de entrecruzamientos de poder y de luchas de diferentes actores por influir en la definición de los propósitos sociales de la educación (Bowe et al., 1992), en este caso de la ETP.

Más allá de todo ello, la participación en la elaboración del proyecto de ley fue multitudinaria y los resultados de la puesta en acto de la misma, una vez sancionada, no tardaron en llegar. Como se verá más adelante, los entrevistados tanto a nivel nacional, provincial, como de las mismas instituciones educativas, destacaron la importancia que tuvo la sanción de la Ley de ETP para la recuperación de la formación técnico profesional en su conjunto. En general, las valoraciones a nivel social fueron muy positivas, a tal punto que derivaron en que algunos actores se adjudicaran la elaboración del proyecto de ley como propio, pues en este entrecruzamiento de luchas de poder y autoridad: “a las leyes como a las salchichas nadie sabe quién ni cómo las hacen”. (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

### **“Se consiguen los votos”: del diálogo a una estrategia de disolución de la ofensiva opositora**

Una vez logrado el proyecto de ley, este debió pasar por las dos cámaras y ser aprobado por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, como todo proceso legislativo, no fue una tarea fácil. Era la primera ley que sancionaba el oficialismo para educación desde su ascenso al poder y este proceso también tuvo sus pormenores. El kirchnerismo tuvo que salir a buscar los votos para lograr la mayoría en la Cámara de Diputados y así pasar a la aprobación por parte de la Cámara de Senadores. Así lo expresa el funcionario entrevistado:

... en Diputados fuimos a la Comisión de Educación más o menos cuarenta veces porque teníamos a todos los radicales en contra. Aunque debo decir que por fuera del recinto teníamos mejor diálogo que por dentro, pero bueno, una cosa era el diálogo fuera del recinto y otra dentro del recinto. Y la verdad que costó un montón llegar, tratar de consensuar los dictámenes de los bloques. Acordábamos una cosa y a la reunión siguiente se desacordaba, hasta que un día Néstor Kirchner dijo: “La terminan acá. Se consiguen los votos”. Y puso todo el equipo para que se consigan los votos, por lo menos del bloque, después tuvimos algunos votos más de partidos menores y logramos sacarla de Diputados. De ahí fue al Senado, pero ahí estábamos muy bien parados porque teníamos mucha gente nuestra, teníamos gente presidiendo la Comisión de Presupuestos del Senado, teníamos la gente de La Pampa que en ese momento es la que presentó el proyecto porque estaban en la Comisión de Educación..., o sea, sabíamos que en el Senado éramos ganadores. Teníamos muchas mejores armas que en Diputados, donde estuvimos como quince horas discutiendo el proyecto... (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

Asimismo, conseguir los votos en Diputados no fue el único obstáculo, hubo otros entre los cuales se destaca la presión de los Centros de Estudiantes, principalmente de una de las escuelas técnicas más antiguas del país. Estos, de acuerdo con el relato del entrevistado, contaban con el apoyo del bloque radical para interrumpir la sesión en la Cámara de Senadores y no llegar a la sanción de la ley. Para contrarrestar ese golpe, desde

el oficialismo se creó una estrategia de disolución de la ofensiva opositora, la cual se basó en persuadir a los oponentes para sacarlos de escena:

Me llama el Ministro de Educación a las 7.30 hs. de la mañana y me dice: “Andate directamente al Congreso porque se están juntando grupos de los centros de estudiantes”. Habíamos tenido reuniones la noche anterior con ellos [...] pero ahí ya nos habíamos dado cuenta que venían preparados para otra cosa... Entonces nos fuimos hasta el Congreso a hablar antes que se formara una cosa muy compacta. Algunos venían con mala onda, con mandato de romper, querían entrar a la Cámara de Senadores. Ya había medios de televisión que estaban alertas [...] Entonces la Universidad Popular de las Madres de Plaza de Mayo nos prestó uno de los salones inmensos que tienen y los llevamos a todos los representantes de los distintos centros de estudiantes, eran como unos 70, a discutir antes de entrar a la Cámara. Y los más predispuestos al diálogo te reconocían, te reconocían que no había intenciones ocultas, malas intenciones. Y por una cuestión de adhesión logramos que entrara una delegación a la Cámara para que escucharan la discusión en el Senado y en el Senado fue rapidísimo. Agarraron el proyecto de ley [...] ninguno recaló en ningún artículo (que creo que después se pusieron todos locos con el tema del financiamiento cuando la ley salió) y entonces Cristina Kirchner, en ese momento Senadora, dijo: “todo es mejorable, pero por algún lado hay que empezar”. No se escucharon objeciones y se cerró el debate, se votó y la ley salió. (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

En consecuencia, la negociación política en este sentido fue sustancial. La estrategia política del kirchnerismo para la aprobación de la ley —en tanto conjunto de actividades políticas y sociales que los actores ponen en funcionamiento durante su participación en el juego político (Ball, 1994)— tuvo que ver, por un lado, con la necesidad de salir a “buscar los votos” a través del diálogo y las negociaciones con actores involucrados en la toma de decisiones, tanto de funcionarios de su mismo partido como de pequeños bloques políticos. Y por otro lado, la estrategia también estuvo dirigida a grupos externos al ámbito de decisión política, como los centros de estudiantes que actuaron como reguladores del proceso de sanción (Barroso, 2005, 2006), en los cuales se tuvo que generar una estrategia de disolución para desconcentrar a los grupos y sacarlos de escena. Supuso considerar la acción de los otros actores como factor clave para redefinir las propias estrategias de acción entre las opciones a veces restringidas que presentaba el contexto de sanción de la ley.

### **Estrategias de gestión y legitimación en el proceso de elaboración de las políticas para la ETP en Argentina**

Como se mencionó anteriormente, el INET no tenía credibilidad en las provincias y no disponía de presupuesto como para dar cuenta de una sólida política de recuperación de la ETP. En este sentido, la sanción de un marco normativo demandaba el desarrollo de

una estrategia que lograra el apoyo de las provincias y la creación de una nueva partida presupuestaria para alcanzar los objetivos propuestos:

Armamos una estrategia con el Ministro de Educación, que era: primero ganar credibilidad afuera, a través de un trabajo muy fuerte de arriba hacia abajo con los 24 Ministerios de Educación (provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), y un trabajo muy fuerte con lo sectorial a través del CoNETyP [...] pero no desde una alianza técnica sino desde una alianza política. Y segundo, invertir lo poco que teníamos de presupuesto en insumo para los talleres de las escuelas técnicas. Porque si bien yo no soy marxista, sí estudié mucho marxismo y en ese sentido coincido que hay mucho del cambio de pensamiento en función del cambio en la materialidad de las situaciones... Entonces al principio armamos un Programa que se llamó “Equipar” y que favorecía el desarrollo de laboratorios y talleres, como una forma de incentivar a las escuelas y a las provincias (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

El trabajo con las diferentes jurisdicciones a través del CoNETyP, más la inversión en las escuelas —casi insignificante en un primer momento— fueron dos estrategias que sirvieron para que de a poco las provincias y sus respectivas escuelas técnicas vayan generando credibilidad en torno a las políticas que promovía el INET. En este sentido, fueron de suma importancia las reuniones con los Ministros no solo a través del CoNETyP sino también a través del Consejo Federal de Educación y de las convocatorias periódicas realizadas por el INET.

Paralelamente, para poder acercarse a la realidad de cada provincia los funcionarios del INET salieron a recorrer las jurisdicciones, sus escuelas y el sector productivo circundante para tener una lectura más objetiva de la realidad y una planificación más certera de la política a seguir. Para el funcionario entrevistado todo este proceso fue lento y desgastante, pero logró que en el transcurso de tres a cinco años todas las provincias vayan adhiriendo a las políticas del INET:

Te diré que, al principio, cuando nosotros planteamos una política muy incisiva para la ETP hubo Ministros que se sumaron enseguida, pero otros que estuvieron remolones. Les costó dos o tres años acercarse y después, al cuarto-quinto año, todos los Ministros querían escuelas técnicas. Y llegaron a decir cosas absurdas como: “transformar todas sus escuelas secundarias en escuelas técnicas”. Se había instalado muchísimo esta idea de defensa de la escuela técnica argentina (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

En este proceso de fortalecimiento del INET se contó con el apoyo de las provincias más fuertes a nivel político y económico, como las provincias de Buenos Aires, Córdoba y

Santa Fe, que formaron co-equipos de trabajo con funcionarios del INET para reposicionar la ETP en el ámbito educativo y económico.

Con respecto al Programa Equipar, no tuvo un nombre al azar: el mismo daba cuenta de la necesidad de las escuelas técnicas de contar con equipamiento que les permitiera desarrollar buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje luego del período de desmantelamiento que habían sufrido durante la década de los 90. Esta iniciativa, si bien no contaba con un gran presupuesto para su desarrollo (de \$25.000 a \$70.000 por escuela), permitió que las instituciones empezaran a comprar herramientas básicas como: pinzas, tenazas, destornilladores, etc. Ello fue una muestra de que el INET iba a empezar a movilizar recursos para llevar a cabo una política de recuperación de las escuelas técnicas que, paulatinamente, permitió también convencer a las provincias de sumarse a sus iniciativas. Sin embargo, la estrategia de financiamiento más contundente para sector fue posterior y se dio con la creación del Fondo Nacional para la ETP a través del Art. 52 en el marco de la Ley de ETP<sup>5</sup>.

La creación del fondo reforzó el compromiso del Estado Nacional por mejorar de manera continua la calidad de las instituciones de ETP optimizando la calidad de los aprendizajes de los alumnos con mejores infraestructuras en las instituciones educativas y más equipamiento para la enseñanza práctica. Esta estrategia también exigió previamente una instancia de negociación con otros niveles del gobierno, en donde se destacó el trabajo conjunto con el Ministerio de Economía; para ello fue elemental —en palabras del entrevistado— la empatía de algunos funcionarios de ese Ministerio con la escuela técnica:

Lo que nos benefició al salir a negociar el financiamiento para ETP es ese síntoma de nostalgia de la escuela técnica y de por sí muy complicado, porque es contradictorio. Da una identidad, lo cual es valiosísimo para idear estrategias... porque se ponen la camiseta y pueden estar trabajando 48 hs. sin parar, pero tienen la cosa corporativa: “esto es mío/nuestro, lo padecí /lo padecimos y ahora no lo compartimos”. Y entonces hicimos mucho hincapié en lo primero. En esa gente que tiene la camiseta puesta y eso nos facilitó la negociación en economía y

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el Art. 52, el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional será financiado con un monto anual que no podrá ser inferior al 0,2% del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional. Almandoz (2010) afirma que “a efectos de asegurar una participación equitativa de las jurisdicciones educativas en la distribución de los recursos del Fondo se adopta un coeficiente de distribución que contempla dos componentes: tamaño del sector educativo de referencia (establecimientos, matrícula) y situación socioeconómica y educativa en cada jurisdicción (población 12 a 24 años)”. (262) Recordemos, asimismo, que la ETP se vio beneficiada también por la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26075 sancionada durante el 2005 por el gobierno kirchnerista. Para Miranda (2012), esta ley recupera la preocupación por los recursos para educación, fijando “mayores precisiones” sobre las fuentes reales de financiamiento, el destino de los fondos, los mecanismos de cumplimiento de las metas y los criterios de redistribución de recursos. En el texto de la ley se expone la voluntad del gobierno nacional, de las provincias y 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 (PBI).

en cualquier otro lado. Vos le decías: “te agradezco muchísimo la mano que nos das” y te contestaban: “cómo no voy a ayudar si yo soy egresado de una escuela técnica”, esa era la frase. El tema de la identidad que generó y que generan hasta hoy las escuelas técnicas es una maravilla y es inigualable (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

El presupuesto para el Fondo de ETP, finalmente negociado con el Ministerio de Economía y estipulado luego por ley, superó ampliamente las expectativas de los funcionarios del INET, pues la situación económica de Argentina había mejorado y por tanto impactaba de lleno en las políticas de financiamiento. De acuerdo con el Art. 53, el fondo sería destinado a la adquisición de “equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos de operación, desarrollo de proyectos institucionales y condiciones edilicias para el aprovechamiento integral de los recursos recibidos”, lo cual tuvo un impacto fuertísimo en todo el sistema de ETP:

En septiembre... yo me acuerdo que me llaman del Ministerio de Economía y me dicen: “mirá que esto entra en el presupuesto para el año que viene”. Y eso fue una inyección brutal. Imaginate que tenía que empezar a pensar una estrategia para vehiculizar los fondos y nosotros la única experiencia con formato que teníamos era el Programa Equipar que era una lágrima. Arrancamos con un número que superó el cálculo, porque nosotros cuando redactamos ese artículo con la gente del Ministerio de Economía para atarlo al presupuesto de gasto corriente, los parámetros que utilizamos eran los del 2004 y todavía el crecimiento de PBI no era tan alto [...] entonces cuando me dijeron: “Vas a arrancar con \$178.000.000”, casi muero de felicidad. Pero era una suma muy grande para cinco personas que manejábamos el INET, entonces llamamos a tres, cuatro Ministros de Educación de confianza que nos ayudaron a pensar la estrategia... Y el Ministro de Jujuy nos dio una mano enorme... trabajamos hasta el 31 de diciembre y para fin de año ya teníamos un andamiaje. Arrancamos en febrero con un andamiaje de formato para mandar a las escuelas, de elaboración de Planes de Mejora. Toda esta estrategia de Planes de Mejora se trabajó con Jujuy, Mendoza, La Rioja, Misiones y Santa Fe... (Funcionario Nacional, Arg., 2015).

El dinero que empezó a circular en el ámbito del INET para las escuelas técnicas fue determinante para lograr el acompañamiento de las provincias. La estrategia de persuasión quizás no hubiera funcionado si no hubiera estado acompañada por una fuerte apuesta de financiamiento. Cuando las provincias empiezan a constatar que a través de los Planes de Mejora<sup>6</sup> las escuelas técnicas podían empezar a adquirir equipamiento y a

---

<sup>6</sup> El INET establece en la Res. CFE N° 175/12 que la estrategia general para garantizar el financiamiento es a través de la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y administración de la ETP y por medio de los Planes de Mejora. Dichos planes se redireccionan con base a tres niveles de ejecución: Programas Federales, Planes de Mejora Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucionales; y a siete Campos Programáticos: Igualdad de oportunidades; Formac. de formador: inicial y continua; Entornos formativos; Vinculación, prácticas y recursos; Piso tecnológico TICs; Infraestructura edilicia, seguridad e higiene; Red

mejorar sus condiciones edilicias, no dudaron en acompañar al INET en la puesta en acto de esta política. En este sentido, las alianzas que se fueron logrando con los diferentes ministerios fueron cruciales para dar continuidad a la política diseñada.

Respecto del significado que adquirieron los Planes de Mejora en la política para la ETP, resulta interesante hacer un paréntesis en referencia al caso de Córdoba. De acuerdo con una entrevista realizada al funcionario provincial y las entrevistas realizadas a un director de una escuela técnica, los Planes de Mejora se constituyeron en la “gran oportunidad” de recibir fondos por parte del Estado Nacional para reactivar el rol de la escuela técnica en la provincia:

Los fondos de los Planes de Mejora fueron una gran oportunidad para la provincia. Había Planes de Mejora Federales, jurisdiccionales e institucionales [...] Entonces, ¿qué hacíamos? Les decíamos a las escuelas que hagan los proyectos de acuerdo a sus necesidades. Entonces había escuelas que te pedían pinzas y destornilladores, y escuelas que te pedían prensa con control numérico. Hasta que lográbamos que las escuelas hagan los planes institucionales, nosotros paralelamente íbamos haciendo los proyectos jurisdiccionales y comprábamos masivamente algunas cosas para equipar las escuelas, lo que considerábamos más elemental que no deberían dejar de tener las escuelas [...] Nosotros hemos hecho más de cien galpones, aulas-taller se llaman, que era una de las falencias más grandes que había en la provincia y no había financiamiento de otro lado. La provincia había hecho un montón de escuelas, pero eran escuelas comunes y les faltaban los talleres [...] y entonces nosotros, viendo esto del séptimo año, la necesidad del séptimo año, también empezamos (hace tres cuatro/años) a solicitar para infraestructura y lo mandamos como plan jurisdiccional. Hicimos cincuenta galpones, al año siguiente otros cincuenta y al año siguiente otros treinta, de los cuales todavía en proceso de construcción debe haber unos treinta [...] y para la planificación del año que viene hemos destinado casi un cuarenta por ciento del fondo que nos toca a aulas-taller pensando en las necesidades de aulas de séptimo año, en el aumento de la matrícula y la mejora de la retención (Funcionario Provincial, Arg., 2016).

En la misma línea, en una de las entrevistas realizadas, un director de una escuela técnica de la ciudad de Córdoba destaca que los fondos de los planes de mejora no solo significaron una oportunidad de financiamiento para las escuelas técnicas sino también para las escuelas secundarias comunes. La posibilidad de contar con un buen financiamiento no solo llamó la atención de las históricas escuelas técnicas de Córdoba, sino también de escuelas secundarias comunes que de un día para otro decidieron instalar dentro de su oferta de formación alguna especialidad de la rama técnica que les permitiera ingresar dentro del paquete de financiamiento que ofrecían los planes de mejora. En palabras del director:

---

de Aulas Talleres Móviles y Red de Institutos Superiores Técnicos Industriales.

Los Planes de Mejora fueron una gran oportunidad para las escuelas técnicas. Nosotros de 2007 a 2014 recibimos más de \$ 4.000.000; eso para nosotros fue histórico. Ni con el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) recibíamos tanto [...] Y hubo escuelas secundarias comunes que se avivaron y crearon una especialidad técnica para recibir fondos del INET porque plata como recibían las escuelas técnicas, otras escuelas no la recibían (Director escuela técnica, Arg., 2015).

De acuerdo con datos del INET (2015), entre 2006 y 2014 se invirtieron \$ 5.841.545.107 en equipamiento, infraestructura, insumos, aulas móviles y en la creación de nuevos edificios, registrándose a partir del 2006 un incremento significativo del 82,7 % en la cantidad total de instituciones de ETP creadas a través de los Programas Federales. Se pasó de 2.411 establecimientos que brindaban uno o más planes de estudios técnicos de nivel Secundario, Superior o de Formación Profesional en 2006, a 4.404 instituciones en el año 2014. A través de Planes Jurisdiccionales e Institucionales se invirtieron \$ 1.762.140.923 en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) para las escuelas técnicas; se capacitó a 186.532 docentes, se dotó de mochilas técnicas y beneficios de traslado y viajes estudiantiles a 1.459.065 alumnos y se hicieron reparaciones menores en 2.457 instituciones.

Los resultados de estas estrategias de financiamiento se fueron haciendo evidentes a lo largo de los años, dando cuenta de la eficacia de las mismas no solamente dentro del ámbito de la ETP sino en general dentro del sistema educativo. Los Planes de Mejora, en sus diferentes articulaciones entre los distintos niveles de gobierno y administración de la ETP, se convirtieron poco a poco en una de las mejores estrategias de recuperación de la escuela técnica en Argentina, pero también en un sofisticado mecanismo de regulación institucional de las acciones de los sujetos escolares (Maturo, 2017).

## Notas conclusivas

El artículo ha tratado de dar cuenta de manera resumida de la complejidad que envolvió al proceso de elaboración del texto de la Ley de ETP, de las micropolíticas de la formulación legislativa y del rol que cumplieron determinados grupos de actores en la elaboración de la misma (Ball, 2002). Se ha tratado de dar cuenta de las acciones y estrategias a seguir en el marco de una nueva forma de hacer política, en donde uno de los principales objetivos fue recuperar la ETP como modalidad de la escuela secundaria y repositionarla como factor de crecimiento y desarrollo socio-económico.

En esta línea, el cambio de modelo político-económico a principios del siglo XXI constituye un hito de relevancia para entender las transformaciones de la ETP en el período estudiado. El gobierno encabezado por la Presidencia de Néstor Kirchner sanciona un conjunto de normativas que devuelven la denominación de modalidad a la ETP dentro de la estructura del sistema de enseñanza y la posicionan como una estrategia fundamental para el desarrollo y crecimiento económico.

Los funcionarios que asumen la dirección del INET llevan adelante un conjunto de decisiones para orientar las acciones y las interacciones de los actores sobre los cuales detentan autoridad (Barroso, 2005, 2006), pero bajo una estrategia que privilegia el diálogo

y la concertación, aunque ello no está desligado de conflictos y luchas (Ball, 1994). En consonancia con Ball (1994), el proceso de construcción de los textos políticos que daría materialidad a las intenciones de los gobiernos de turno se dio de manera compleja “a través de luchas, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones” (11).

Haciendo una recapitulación, podemos decir que la primera estrategia de trabajo desde el nivel central de gobierno estuvo ligada a repositonar al INET como organismo legítimo de gestión de la política educativa para la ETP, para de esta manera poder lograr el apoyo de las provincias en la sanción de un nuevo cuerpo normativo. Por otra parte, luego, el proceso de negociación para la sanción de la Ley de ETP demandó la creación de diferentes estrategias de persuasión para lograr la adhesión de amplios sectores de la sociedad que participaron en la elaboración del documento base: escuelas, gremios, sindicatos, sector productivo, etc. El entrecruzamiento de intereses con respecto al rumbo de la política para la ETP hizo que el camino no fuera fácil, pero se llegó al objetivo propuesto: lograr una ley de alcance nacional que permitiera regular el sistema de ETP en sus diferentes modalidades y niveles en todo el territorio argentino. En el marco de las acciones y estrategias desplegadas, la creación de un Fondo de Financiamiento específico para el sector de la ETP resultó clave, en tanto permitió legitimar las acciones desplegadas en los diferentes niveles de gestión de la política para la ETP y reivindicó al INET como actor clave en el desarrollo de políticas para la modalidad.

## Bibliografía:

- ABRATTE, J., & PACHECO, M. (2006). *La escuela técnica en Córdoba: Sentidos y estrategias de la transformación educativa. Un análisis de mesonivel*. Córdoba: Editorial FFyH-UNC.
- ALMANDOZ, M. R. (2010a). *Educación Técnico Profesional* [Nota Periorística]. Recuperado de <http://www.educ.ar/sitios/educar/files/download?id=8bca1be3-e654-477c-a3dc-c0b447034820>
- . (2010b). Políticas para la educación técnico profesional en la Argentina. En M. R. Almandoz (Ed.), *Educación y trabajo: Articulaciones y políticas*. Buenos Aires: IIPE - UNESCO, 233-274.
- BALL, S. (1993). What Is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 13(2), 10-17. <https://doi.org/10.1080/0159630930130203>
- . (1994). *Educational reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- . (2002). Textos, discursos y trayectoria de la política: La teoría estratégica. *Páginas. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación - UNC*, 2 y 3, 19-33.
- BARROSO, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26, 725-751.

- . (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa.
- . (2011). Dirección de escuelas e regulação das políticas: Em busca do unicórnio. En J. Costa & A. Neto-Mendes (Eds.), *A emergência do director da escola: Questões políticas e organizacionais*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 46-61.
- BOWE, R., BALL, S., & GOLD, A. (1992). *Reforming education & changing schools: Case studies in policy sociology*. London: Routledge.
- BRIASCO, I. (2018). *Estudio sobre la educación y formación técnico profesional en Argentina, Brasil y Colombia. Período 2012-2014. Tendencias y situaciones emergentes* (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- BRIASCO, I., & VARGAS, F. (2002). *La implementación de sistemas por competencias: Impacto en el modelo de gestión organizacional. Experiencias y estrategias para la acción*. Montevideo: CINTERFOR-OIT/OEI.
- CORBETTA, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. España: Mc Graw-Hill.
- FELDFEBER, M. (Ed.). (2003). *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo: ¿existe un espacio público no estatal?* Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- FELDFEBER, M., & GLUZ, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: Herencias de los '90, contradicciones y tendencias de «nuevo signo». *Educação & Sociedade*, 32 (115), 339-356. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200006>
- . (2014). Políticas para la educación básica en Argentina. Los desafíos de la “inclusión”. *Revista Retratos de la Escuela*, 8 (14), 65-79.
- FILMUS, D. (2017a). *Educación para el mercado. Escuela, Universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo*. Buenos Aires: Octubre.
- . (Ed.). (2017b). *Pensar el Kirchnerismo. Lo que se hizo, lo que falta y lo que viene*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- GALLART, M. A. (2003). La reforma de la educación técnica en la Argentina durante los años noventa. Modelos, alcance de la implementación y balance actual. En M. A. Gallart, M. Oyarzun, M. Sevilla, & C. Peirano (Eds.), *Tendencias de la Educación Técnica en América Latina. Estudios de caso en Argentina y Chile*. Santiago de Chile: IIPE-UNESCO, 33-146.
- . (2004). Habilidades y competencias para el sector informal de América Latina: Una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de formación. *Boletín CINTERFOR-OIT*, 155, 33-75.
- . (2006). *La escuela técnica industrial en Argentina: ¿un modelo para armar?* Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- GALLART, M. A., & JACINTO, C. (1995). Competencias laborales: Tema clave en la articulación educación-trabajo. *Boletín Educación y Trabajo*, 6, 1-6.

- GARCÍA DELGADO, D., & GRADIN, A. (2017). *Documento de trabajo N° 5. El neoliberalismo tardío: Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- INET (2015). *La técnica ganada. Conmemoración de los 10 años de la Ley de Educación Técnico Profesional*. Buenos Aires.
- KIRCHNER, N. (2005, septiembre 8). Discurso Presidencial sobre promulgación de la Ley de Educación Técnico Profesional. Recuperado de Discursos Presidenciales website: <https://www.cfkargentina.com/promulgacion-de-la-ley-de-educacion-tecnica/>
- LUCCA, J. B. (2017). El discurso de Lula Da Silva (Brasil, 2003-2006) y Néstor Kirchner (Argentina, 2003-2007) sobre el «trabajo» y el «sindicalismo» [Http://purl.org/dc/dcmitype/Text]. Recuperado 2 de noviembre de 2018, de Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral website: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6235045>
- MAINARDES, J. (2006). Abordagen do ciclo da políticas: Uma contribucao para a análise de políticas educacionais. *Revista Educacao & Sociedade*. V. 27, 47-69.
- MATURO, Y. (2018). *Del discurso a la práctica: La trayectoria de la política educativa para la educación técnico profesional en Argentina y Brasil (2004 – 2015)* (Tesis de Doctorado). Recuperado de <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/11578>
- . (2014). La educación técnica en Argentina: De la “reforma educativa” —década de los 1990— a la ley de educación técnico profesional. *Revista Exitus*, 4, 95-109.
- . (2016). La educación técnico profesional de nivel medio en Argentina y Brasil: Una lectura del marco normativo vigente. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 10, 66-80.
- . (2017). El trabajo del director en la educación técnico profesional: Entre la gestión y la rendición de cuentas. En E. Miranda & N. Lamfri (Eds.), *La educación secundaria. Cuando la política llega a la escuela*. Buenos Aires: Miño & Dávila, 173-194.
- MATURO, Y., & RUBIO, A. M. (2008). *La transformación educativa en las ex escuelas técnicas de Córdoba (1996 – 2005): Una mirada desde el currículum*. (Tesis de Licenciatura). Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- MIRANDA, E. (2011). Una caja de herramientas para el análisis de la trayectoria de la política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política (Policy Cycle Approach). En E. Miranda & N. Paciulli (Eds.), *(Re) pensar la educación pública. Aportes desde Argentinas y Brasil*. Córdoba: Facultad de Filosofía y Humanidades - UNC.
- . (2012). *La gran apuesta: Ley de Financiamiento de la Educación y Ley de Educación Técnico Profesional*. Facultad de Filosofía y Humanidades - UNC.
- NOVICK, M., & SANTA MARÍA, V. (2017). ¿Políticas para la competitividad o de reducción de derechos? En D. Filmus (Ed.), *Educación para el mercado. Escuela, Universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo*. Buenos Aires: Octubre.

- OLIVEIRA, D. A., & FELDFEBER, M. (2016). El derecho a la educación en América Latina: Un análisis de las políticas educativas en la historia reciente de Brasil y Argentina. *Revista d'Història de l'Educació*, 27, 107-133.
- OYARZÚN, A., DÁVILA, O., GHIARDO, F., & HATIBOVIC, F. (2008). *¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades?* Valparaíso: SENAME y Ediciones CIDPA.
- RIQUELME, G. (Ed.). (2015). *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis*. Buenos Aires: La bicicleta ediciones.
- RODRIGO, L. (2017). *La escuela secundaria técnica en Argentina. Un análisis histórico y comparado de las políticas educativas para el sector durante las últimas décadas*. Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación, Buenos Aires.
- SENÉN GONZÁLEZ, S. (2008). Políticas, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica. En R. Perazza (Ed.), *Pensar en lo público. Notas sobre Educación y Estado*. Buenos Aires: Aique, 81-118.
- VILLA COSTA, M. L. (2013). *Las lógicas de construcción de políticas educativas en escuelas técnicas de la provincia de San Juan. Aspectos curriculares y representaciones sociales*. (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

### Glosario de siglas:

AEA: Asociación Empresaria Argentina

AMET: Asociación del Magisterio de la Enseñanza Técnica

CTERA: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina

CONET: Consejo Nacional de Educación Técnica

CoNE-T: Consejo Nacional de Educación y Trabajo

ETP: Educación Técnico Profesional

INET: Instituto Nacional de Educación Técnica

UIA: Unión Industrial Argentina

OEI: Organización de los Estados Iberoamericanos

OIT: Organización Internacional del Trabajo

PBI: Producto Bruto Interno

SMATA: Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor

UDA: Unión de Docentes Argentinos

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UOCRA: Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina

UOM: Unión Obrera Metalúrgica

CoNETyP: Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción