



Dr. Norberto E. Fraga

Rector de la Universidad de la Marina Mercante

La Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 – Análisis y comentarios

1) Conceptos generales, objetivos y alcances

La sanción de la ley 26.058 tiende a revitalizar la educación técnico profesional, en consonancia con la política de reindustrialización del país y la consecuente demanda insatisfecha de mano de obra calificada.

De acuerdo con la importancia que se ha conferido a esta norma se establece que el gobierno y la administración de la Educación Técnico Profesional, es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los Poderes Ejecutivos de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (conf. art. 41).

La responsabilidad concurrente y concertada es una expresión cuya significación y alcances deben encontrarse en los términos de la propia ley. Por “responsabilidad concurrente” se entiende la participación del Estado Nacional, las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con carácter obligatorio en

la ejecución efectiva de las políticas de desarrollo de la Educación Técnico Profesional. Es decir, que los entes mencionados, por medio de los organismos que la ley establece, tienen el deber jurídico de instrumentar dichas políticas, aunque en caso de incumplimiento, la única sanción virtual consiste en el costo político y el descrédito ante la sociedad que pueden generarse.

La responsabilidad es también “concertada” pues la elaboración de las normas inferiores a la ley de aplicación general que rigen el sistema, proviene en buena medida de acuerdos logrados en el seno del Consejo Federal de Educación, integrado por los máximos responsables de la conducción educativa de las jurisdicciones, con la presidencia del Ministro de Educación de la Nación y tres representantes del Consejo de Universidades.

Asimismo, se afirma que es responsabilidad indelegable del Estado asegurar el acceso a todos los ciudadanos a una educación técnico profesional

de calidad (conf. art. 51, párrafo primero).

La ley no incluye a las instituciones universitarias, como instituciones de Educación Técnico Profesional. Así debe interpretarse también el art. 38 de la ley de Educación Nacional por ser la ley de Educación Técnico Profesional una norma específica.

Así, el art. 1 prescribe que “tiene por objeto regular y ordenar la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional”. El art. 9 aclara que están comprendidas las instituciones de carácter nacional, jurisdiccional y municipal, tanto de gestión estatal, como de gestión privada, así como las de Formación Profesional incorporadas al Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional a saber:

a) instituciones de nivel medio; *b)* instituciones de nivel superior no universitario; y *c)* instituciones de formación profesional.

La Educación Técnico Profesional es reconocida por la ley como “un derecho de todo habitante de la Nación Argentina, que se hace efectivo a través de procesos educativos, sistemáticos y permanentes”... (Conf. art. 3).

El elemento esencial de la Educación Técnico Profesional es la promoción del aprendizaje de capacidades, conocimientos, destrezas y valores que permitan la inserción del individuo en el mundo del trabajo, es decir, en el ámbito económico productivo (Conf. art. 4, 7, inc. c y 8).

Ello comprende, como servicio educativo, la formación ética, ciudadana, humanística, técnica y tecnológica. (Conf. art. 3, párrafo segundo y art. 7, inc. c, párrafo segundo).

La ley contiene una minuciosa aunque no taxativa enumeración de fines, objetivos y propósitos generales tales como: *a)* Estructurar una política nacional respecto de la Educación Técnico Profesional; *b)* Generar instrumentos de regulación; *c)* Favorecer la formación específica propia de la profesión u ocupación; *d)* Mejorar las instituciones y programas de Educación Técnico Profesional *e)* Favorecer el reconocimiento y certificación de saberes y capacidades, la reinserción en la educación formal y la prosecución de estudios regulares en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo (articulación) *f)* “Favorecer niveles crecientes de equidad, calidad, eficiencia y efectividad de la Educación Técnico Profesional” *g)* Articular con los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la producción y el trabajo; *h)* “Regular la vinculación entre el sector productivo y la Educación Técnico Profesional”; *i)* “Promover y desarrollar la cultura del

trabajo y la producción para el desarrollo sustentable”; *j)* “Crear conciencia sobre el pleno ejercicio de los derechos laborales”.

Asimismo, la ley enumera una serie de propósitos específicos de la Educación Técnico Profesional, a saber:

a) “Formar técnicos medios y técnicos superiores en áreas ocupacionales específicas”, *b)* “Contribuir al desarrollo integral de los alumnos y las alumnas”, *c)* Desarrollar procesos sistemáticos que articulen el estudio y el trabajo, la investigación y la producción *d)* Desarrollar trabajos de profesionalización que permitan la inserción laboral, el aprendizaje y formación continuos (Conf. art. 7).

La ley define a la Formación Profesional como “el conjunto de acciones cuyo propósito es la formación socio laboral para y en el trabajo”... (Conf. art. 17).

Tiene como propósitos específicos “preparar, actualizar y desarrollar las capacidades de las personas para el trabajo, cualquiera sea su situación educativa inicial, a través de procesos que aseguren la adquisición de conocimientos científico – tecnológicos y el dominio de las competencias básicas, profesionales y sociales requerido por una o varias ocupaciones definidas en un campo ocupacional amplio, con inserción en el ámbito económico – productivo”. (Conf. art. 8).

Con mala técnica legislativa el art. 17 reitera algunos de los conceptos vertidos en el transcripto art. 8.

Por su parte, el art. 8 prescribe que la Formación Profesional admite for-

mas de ingreso y de desarrollo diferenciadas de los establecidos para los ciclos de educación formal, sin indicar cuáles son.

Finalmente, la ley establece que las instituciones y los cursos de formación profesional que fueran certificadas por el Registro Federal correspondiente, podrán ser reconocidos en la educación formal (Conf. art. 20). Ello en consonancia con las posibilidades de articulación previstas.

En orden a la vinculación entre las instituciones educativas de formación profesional y el sector productivo, la norma en análisis prevé la realización de pasantías y prácticas profesionales, las que se instrumentarán mediante convenios (Conf. arts. 15 y 16)

El Capítulo IV se refiere a las Ofertas Formativas. Nuevamente, con deficiente técnica legislativa, se establecen funciones del Consejo Federal de Educación (art. 22), que son reiteradas en el capítulo III del Título V (art. 43).

La ley prescribe en su art. 22 que el Consejo Federal de Educación “aprobará para las carreras de nivel medio y de nivel superior no universitario y para la formación profesional, los criterios básicos y los parámetros mínimos referidos a: perfil profesional, alcance de los títulos y certificaciones y estructuras curriculares”;

La observancia de estos criterios será imprescindible para que los planes de estudio obtengan el reconocimiento y validez nacional por parte del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología.

Los planes de estudio de la Educación Técnico Profesional de nivel medio, tendrán una duración mínima de seis años (conf. art. 24). Estos, así como los de nivel superior no universitario y la organización curricular, serán formulados por las jurisdicciones sobre la base de los criterios y parámetros mínimos aludidos (conf. art. 25).

También serán éstas quienes fijarán los alcances de la habilitación profesional en cada caso, pero será el Ministerio de Educación quien otorgará la validez nacional y la habilitación profesional de los títulos, en el marco de los acuerdos alcanzados en el Consejo Federal de Educación (conf. art. 26).

Las jurisdicciones, asimismo, organizarán la evaluación y certificación de los saberes y capacidades adquiridas en el trabajo, según los niveles de calificación, acordados, y fijados por el Consejo Federal de Educación (conf. art. 27 y 28).

La ley contiene algunas disposiciones sobre programas federales de formación continua y sobre la carrera docente de los egresados de carreras técnico profesionales (conf. arts. 29 y 30).

Asimismo, pone a cargo del Ministerio de Educación, por medio del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (I.N.E.T) y con participación jurisdiccional, el equipamiento de talleres, laboratorios, etc. y sus actualización para asegurar niveles técnicos adecuados en relación con el acceso a los saberes y conocimientos científicos y técnicos y a las pasantías y prácticas profesionalizantes (conf. art. 31)

II) La articulación

La ley mantiene el principio de la articulación de modo amplio, en forma horizontal y vertical, siguiendo las pautas generales establecidas en la antigua L.F.E. en la actual L.E.N. y en la L.E.S. En este aspecto pues, se admite y se propicia la articulación con las instituciones universitarias.

La ley hace especial hincapié en el tema de la articulación al que se refiere en varios de sus artículos. Así, el art. 2 al prescribir que se aplica en toda la Nación, respetando los criterios federales y las diversidades regionales, articula “la educación formal y no formal, la formación general y la profesional en el marco de la educación continua y permanente”.

El art. 5 a su vez, establece que “la Educación Técnico Profesional abarca, articula e integra los diversos tipos de instituciones y programas de educación para y en el trabajo”.

El art. 6, inc. g menciona entre los fines, objetivos y propósitos propios de la ley, el de “articular las instituciones y los programas de Educación Técnico Profesional con los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la producción y el trabajo”.

El inc. e, *in fine*, del mismo artículo, favorece “la prosecución de estudios regulares en los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo”.

Entre los propósitos específicos de la Educación Técnico Profesional, el art. 7, inc. c establece el de “desarrollar procesos sistemáticos de formación que articulen el estudio y el trabajo, la investigación y la producción”.

El art. 19 en otro nivel de referencia menciona la articulación con programas de alfabetización, ciclos de escolaridad obligatoria y postobligatoria.

El art. 32, inc.c) propicia la articulación entre los distintos ámbitos y niveles de la educación técnico profesional.

Finalmente en el capítulo de Disposiciones Generales, art. 41, *in fine*, se menciona a la articulación como uno de los medios o instrumentos del gobierno y administración de la Educación Técnico Profesional

Las normas reseñadas no dejan duda sobre las posibilidades de articulación con las instituciones universitarias. Algunas de ellas lo hacen en forma más precisa pero del análisis del conjunto se reafirma la conclusión indicada. Debe tenerse en cuenta, además, lo establecido por el art. 14 en cuanto a la promoción de convenios entre las instituciones de educación técnico profesional con las universidades nacionales tendientes a cumplimentar los objetivos de la ley, entre los cuales figuran el citado art. 6, inc. g) referido a la articulación.

La articulación con las instituciones no universitarias de Educación Superior, actualmente denominadas por la L.E.N., “instituciones de educación superior”, se rige por la L.E.S., art. 8, inc. a y b.

Con las instituciones universitarias se aplica el art. 8, inc. c y el art. 72, inc. c de dicha ley, que establecen como medio para hacerla efectiva el mecanismo de celebración de un convenio entre ambas instituciones o entre la institución universitaria y la jurisdicción, el que se realizará

según las pautas y criterios que de común acuerdo fijen el Consejo de Universidades y el Consejo Federal de Educación.

III) Los órganos de gobierno y administración de la Educación Técnico Profesional

Tal como ya se ha señalado el gobierno y la administración “es una responsabilidad concurrente y concertada del P.E.N., de los Poderes Ejecutivos de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (conf. art. 41)

El art. 42 enumera las funciones que el **Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología** deberá cumplir con el acuerdo del Consejo Federal de Educación, a saber, dictar:

- a) “La normativa general de educación técnico profesional dentro del marco de la presente ley”. Se agrega “con el consenso y la participación de los actores sociales”. Este agregado parece de difícil instrumentación, pues no se explica cómo se logrará el consenso, en qué consiste éste, ni se mencionan los actores sociales que eventualmente se consultarían. Se trata de una expresión desafortunadamente imprecisa.
- b) Establecer los criterios y parámetros de calidad como objetivos a alcanzar por las instituciones inscriptas en el Registro Federal.
- c) Establecer las nóminas de títulos técnicos medios y técnicos superiores y de certificaciones de formación profesional que integran el Catálogo Nacional.

- d) Establecer los criterios y estándares para la homologación de los citados títulos.
- e) Establecer los niveles de calificación para la evaluación, reconocimiento y certificación de los saberes y capacidades adquiridos por el trabajador en el trabajo o en la educación formal o no formal (conf. art. 42, inc. e y art. 27).

Otras normas de la ley prevén atribuciones concurrentes del **Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología** con el Consejo Federal de Educación.

Así, el art. 29 establece la concertación entre ambos organismos para instrumentar programas federales de formación continua.

El art. 30 menciona el mismo mecanismo para que los egresados de diferentes niveles del sistema educativo, califiquen para su ingreso y promoción en la carrera docente.

El Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología posee otras variadas funciones dispersas en el articulado de la ley, a saber:

- a) Otorgar el reconocimiento, validez nacional y habilitación profesional de los títulos (conf. arts. 22, *in fine* y 26);
- b) Asegurar niveles adecuados de equipamiento para talleres, laboratorios, etc. (la función se cumple por medio del Instituto Nacional de Educación Tecnológica) (conf. art. 31);
- c) Con el mismo mecanismo del punto b), administrar el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional, el Catálogo Nacional de Títulos

y Certificaciones, y el proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones (conf. art. 33);

- d) De la misma forma, instrumentar programas de fortalecimiento institucional para las instituciones incorporadas al Registro Federal;
- e) Instrumentar acciones específicas para garantizar el acceso, permanencia y completamiento de los trayectos formativos para los jóvenes en situación de riesgo social o con dificultades de aprendizaje, entre otras, suministrar materiales, otorgar becas, establecer sistemas de tutorías y apoyo docente, etc. (conf. art. 40).

En el ámbito del **Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología** funciona el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (I.N.E.T) con las siguientes atribuciones:

- a) Determinar y proponer al Consejo Federal de Educación las inversiones en equipamiento y desarrollo de proyectos institucionales con los recursos provenientes del Fondo Nacional creado por la ley en su art. 52. Cabe señalar que el art. 31, ya citado, parece otorgar directamente tales atribuciones al Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología por medio del I.N.E.T, sin necesidad de propuesta alguna al Consejo Federal de Educación, pero con participación jurisdiccional. Sin duda resulta confuso el mecanismo prescripto por la ley. Para conciliar ambas normas, puede entenderse que la intermediación del Consejo Federal debe producirse sólo en los casos de utilización de fondos del mencionado art. 52. Pero el Ministerio de Educación

Ciencia y Tecnología debe asumir la obligación de equipamiento aun con prescindencia del Fondo Nacional aludido.

- b) Promover la calidad de la educación técnico profesional y la pertinencia de la oferta educativa, desarrollando instrumentos necesarios para la evaluación e interviniendo en ésta.
- c) Relevar y sistematizar las familias profesionales, los perfiles profesionales y participar y asesorar en el diseño curricular de las ofertas de Educación Técnico Profesional. Este inciso debe interpretarse, en consecuencia con lo prescripto por el art. 21, “en el marco de los procesos de consulta que resulten pertinentes a nivel nacional y jurisdiccional”.
- d) Ejercitar acciones de capacitación docente.
- e) Desarrollar y administrar el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional, el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones y ejecutar el proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones.
- f) Administrar el régimen del Crédito Fiscal (ley 22.317). (conf. arts. 45 y 54).

A su vez, en el ámbito del I.N.E.T se crean los institutos mencionados en el punto e) arriba citado, que en forma “combinada”, dice la ley, permiten garantizar en todo el territorio nacional estudios, certificaciones y títulos de calidad equivalentes, definir niveles de certificación y titulación, propiciar la articulación y orientar la definición y el desarrollo de programas federales (conf. art. 32).

No se define qué significa la “combinación” de los institutos citados en la ejecución de las acciones y objetivos expuestos.

Habría sido preferible una redacción más precisa en este punto para delimitar los campos de acción respectivos.

El Registro Federal es definido en el art. 34, como la instancia de inscripción de las instituciones que pueden emitir títulos y certificaciones de Educación Técnico Profesional.

El Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones es la nómina exclusiva y excluyente de los títulos y certificaciones profesionales y sus propuestas curriculares que cumplen con las especificaciones legales para la educación técnico profesional. Tiene como fin evitar la duplicación de titulaciones de un mismo perfil, así como que una misma titulación o certificación posean curriculum diversos que no cumplan con los criterios mínimos de homologación establecidos por el Consejo Federal de Educación. (conf. art. 36).

Respecto de la **Homologación de Títulos y Certificaciones**, se realizarán en el orden nacional, según los criterios y estándares definidos por el Consejo Federal de Educación (conf. art. 38). Nótese que el art. 42 confiere estas atribuciones al Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo Federal.

El art. 43 de la ley enumera las funciones del **Consejo Federal de Educación** en orden a la Educación Técnico Profesional, a saber:

- a) acordar los procedimientos para la creación, modificación y actualización de ofertas;
- b) acordar los perfiles y estructuras curriculares (véase en este punto el art. 23 y el art. 22) y el alcance de los títulos y certificaciones;
- c) acordar los criterios y parámetros de calidad de las instituciones y de los títulos; y
- d) acordar los procedimientos de gestión del Fondo Nacional del art. 52, así como los parámetros para la distribución jurisdiccional.

Este artículo debe interpretarse en armonía con el art. 42, es decir, que para la efectiva vigencia de los acuerdos logrados en el seno del Consejo Federal, se requiere el acuerdo específico en cada caso con el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología quien dictará la normativa pertinente.

Las Autoridades Jurisdiccionales tendrán las siguientes atribuciones enumeradas en forma no taxativa en el art. 44, a saber:

- a) Establecer el marco normativo y planificar, organizar y administrar la Educación Técnico Profesional en las respectivas jurisdicciones, en el marco de los acuerdos alcanzados en el seno del Consejo Federal de Educación;
- b) Generar mecanismos para la creación de consejos provinciales, regionales o locales;
- c) Participar en la determinación de las inversiones de equipamiento, insumos y desarrollo de proyectos (véase también en este punto el art. 31)

- d) Elaborar los mecanismos que posibiliten el tránsito entre la educación técnico profesional y el resto de la educación formal, así como entre los distintos ambientes de aprendizaje de la escuela y del trabajo (conf. art. 11)
- e) Participar con el I.N.E.T en la instrumentación de programas de fortalecimiento institucional relativos a la formación docente continua, asistencia técnica y financiera, para las instituciones incorporadas al Registro Federal (conf. art. 35)
- f) Establecer los criterios organizativos sobre cuya base se estructurarán los planes de estudio de la Educación Técnico Profesional. (conf. art. 24).
- g) Formular los planes de estudio y establecer la organización curricular adecuada para su desarrollo, fijando los requisitos de ingreso, cantidad de años horas anuales de cada oferta de nivel medio o superior no universitario y la carga horaria total de ofertas de formación profesional (conf. art. 25)
- h) Fijar los alcances de la habilitación profesional en función de los planes de estudio que aprueben. El Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología otorgará la validez nacional y la consiguiente habilitación profesional de los títulos en el marco de los acuerdos alcanzados en el Consejo Federal de Educación (conf. art. 26).
- i) Organizar la evaluación y certificación de los saberes y capacidades adquiridas, según los criterios establecidos por el Consejo Federal de Educación (conf. art. 28)
- j) Participar con el I.N.E.T en la instrumentación de programas

de fortalecimiento institucional (conf. art.35)

- k) Participar con el I.N.E.T en el desarrollo de los marcos y el proceso de homologación para los diferentes títulos y certificaciones profesionales (conf. art.39)

La enumeración y el análisis de las funciones de los diferentes órganos de gobierno y administración del sistema legal, revelan una trama compleja y hasta cierta parte confusa de facultades específicas de cada órgano, y concurrente o compartida en numerosos casos. Ello hace difícil delimitar con claridad las competencias, lo que puede traducirse en potenciales conflictos susceptibles de trabar el desarrollo de las actividades previstas.

A los órganos de elaboración, instrumentación y gestión de políticas públicas referidas a la Educación Técnico Profesional arriba estudiadas, deben añadirse la creación de consejos consultivos de carácter nacional, previstos expresamente en la ley, y otras de carácter jurisdiccional autorizados genéricamente y, por lo tanto, de posible creación.

La ley, en este orden de cosas, crea el **Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción** como órgano asesor del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, en todos los aspectos relacionados con la educación técnico profesional. Puede evacuar consultas y formular propuestas vinculadas con los temas tratados por la ley. Específicamente, puede mediar y conciliar intereses de los sectores productivos en materia de educación técnico profesional, promover la vinculación de ésta con el mundo del trabajo, la creación de consejos

provinciales de educación, trabajo y producción, proponer formas de financiamiento y asesorar en los procesos de integración regional (conf. arts. 46 y 47).

El Consejo estará integrado por personalidades de destacada trayectoria en el área, con representantes del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Economía, del Consejo Federal de Educación, de cámaras empresariales, organizaciones gremiales docentes, organizaciones de trabajadores, entidades profesionales de técnicos, y de entidades empleadoras que brinden educación técnico profesional de gestión privada. Los miembros serán designados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología a propuesta de los sectores mencionados, por tiempo limitado y *ad honórem* (conf. art. 48).

La ley crea también la **Comisión Federal de Educación Técnico Profesional**. Su objetivo es el de "organizar los circuitos de consulta técnica para la formulación y el seguimiento de los programas federales orientados a la aplicación de la presente ley, en el marco de los acuerdos del Consejo Federal de Educación".

El I.N.E.T ejercerá su coordinación y se relacionará específicamente con el organismo competente en la captación de datos de instituciones educativas y con el INDEC, para captar información sobre inserción ocupacional, según la modalidad de estudios cursados. (conf. art. 49). La Comisión se integrará con representantes de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes serán designados por las máximas autoridades

jurisdiccionales. Sus funciones son *ad honórem*. (conf. art. 50).

IV) El Financiamiento.

La inversión se atenderá con los recursos de los presupuestos nacional y jurisdiccionales, según corresponda. (conf. art. 51).

La ley crea el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional que se financiará con un porcentaje anual no inferior al 0.2 % de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupues-

to Anual Consolidado para el Sector Público Nacional, al margen de los recursos que el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología asigne a otros programas de inversión en escuelas. El Fondo podrá incorporar aportes de personas físicas y jurídicas y de fuentes nacionales o internacionales. (conf. art. 52).

Los criterios para la distribución y los procedimientos de gestión del Fondo, se acordarán en el Consejo Federal de Educación. Los recursos se aplicarán a los mismos fines previstos

en el art. 31 y en el art. 45, inc. *a*) de la ley. (conf. art. 53).

V) Finalmente, entre las *normas transitorias* se prevé un régimen de transición para preservar los derechos de los estudiantes, hasta completar los procesos de ingreso al Régimen Federal Instituciones de Educación Técnico Profesional y de construcción del Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones (conf. art. 55).