

Notas sobre la educación técnica en el período desarrollista (1958-1970)



Hernando Arbelo

Universidad de Buenos Aires - Riosal/ CLACSO

Introducción

El tiempo que transcurre entre las décadas del 40 y 70 del siglo pasado ha sido un período que podría considerarse excepcional para la educación técnica en Argentina. Fue en ese lapso de tiempo que esta modalidad de estudios se convirtió en una política de Estado que adoptaron gobiernos de muy distinto signo ideológico. En un tiempo caracterizado por la inestabilidad política e institucional, la enseñanza técnica figuró como prioridad en la agenda de gobiernos democráticos y dictatoriales que introdujeron novedades no sólo a nivel institucional, sino también en asuntos de establecimientos, orientaciones y materias. Fue, además, un tiempo en que la modalidad experimentó un importante crecimiento a nivel de matrícula, establecimientos y personal (Arbelo, 2021).

El tema ha sido ampliamente abordado en nuestro país desde los años noventa tanto en el campo de las Ciencias de la Educación como en el de la Historia (Acri y Beylis, 2017). Sin embargo, el recorte temporal se ha limitado, en la mayoría de los casos, al período del primer Peronismo (1946-1955). En ese marco, se ha estudiado la transformación de la educación técnica en una modalidad independiente dentro del sistema educativo --en el que hasta entonces era una rama más bien marginal-- a través de la creación de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) y la Universidad Obrera Nacional (UON) (Dussel y Pineau, 1995).

El estudio de estos organismos permitió reconstruir la política peronista y vislumbrar el modelo educativo que encerraba su creación. Modelo caracterizado por una expansión cuantitativa y cualitativa (porque se contemplaron cambios en el modelo de escuela industrial heredado de décadas anteriores) de la modalidad que acompañara las demandas de mano de obra del sector industrial y una gestión mixta entre Estado, trabajadores y empresarios en la educación. Esto último era una novedad porque hasta ese momento el empresariado había estado marginado de las decisiones sobre educación técnica, algo que en los años 30 había llevado a un duro enfrentamiento entre estos, representados por la Unión Industrial Argentina (UIA), y los miembros de la burocracia escolar estatal, mayormente ingenieros, que habían trazado las líneas de la política de educación técnica de las últimas cuatro décadas (Arbelo, 2018).

Dentro de este marco interpretativo general, las investigaciones sobre educación técnica durante el Peronismo se enfocaron en analizar la expansión de la CNAOP a través de sus nuevos establecimientos: las escuelas de fábrica (Sánchez, 2011; Santa Cruz y Riccono, 2012). La estructura institucional de estos establecimientos, los sectores sociales que integraban su matrícula, sus vínculos con el mundo del trabajo a nivel territorial y empresarial fueron los tópicos de mayor atención en estos trabajos. Es importante aclarar que las escuelas de fábrica que se abordan son aquellas que fueron fruto de la iniciativa estatal. Los establecimientos que fueron creados por los empresarios recibieron, en relación, menor atención (Elisalde, 2008 y 2019).

Pero en general la investigación sobre educación técnica en este período ha tenido una visión sesgada sobre el sistema educativo en el que se integraba. Esto es fruto de la escasez de atención en el desarrollo de este tipo de estudios en las décadas previas. Los cambios institucionales implementados por el Peronismo fueron importantes, pero convivieron con un sistema cristalizado en la Dirección General de Enseñanza Técnica (DGET), que reproducía un esquema de educación técnica más elitista, menos vinculado al mundo de la producción, con establecimientos y orientaciones que estaban más dirigidos a proseguir estudios universitarios --principalmente de ingeniería (Arbelo, 2021 b)--. La política que siguió la DGET en este período ha sido poco abordada, dejando de lado alguna investigación sobre las Misiones Monotécnicas que el organismo impulsó (Spregelburd, 1996) o sobre la Política de Unificación Curricular de 1948 (Mauro, 2017).

Las modificaciones introducidas por el Peronismo crearon una suerte de subsistema dentro de la educación técnica, que permitió que la misma creciera exponencialmente en términos cuantitativos. No obstante, no lograron reformar la totalidad de estos estudios. Así convivieron dos lógicas: una que podríamos llamar industrialista --que fue la que impartió la CNAOP-- y otra elitista y conservadora, centrada en la DGET.

La caída del Peronismo marcó el fin de un ciclo, pero no el de este sistema. Sin embargo, muy poco se ha indagado en las políticas educativas posteriores, como si a partir de 1955 se hubiera instalado en la educación técnica un período de constante decadencia hasta su provincialización en los años 90 (Pineau, 1997). La cuestión, por lo tanto, es indagar si hubo una transformación de fondo, como proponen algunas investigaciones que se aventuraron acerca del período, (Ruiz; Caderosso; Mariani y Schoo, 2010) o si pervivió la dinámica implementada por el Peronismo.

En las siguientes líneas analizamos las políticas llevadas adelante por los distintos gobiernos que sucedieron al Peronismo tanto en la CNAOP como en la DGET; analizaremos las continuidades y las rupturas que hubo respecto al gobierno anterior y cuáles fueron los resultados de las medidas implementadas.

Entre la desperonización y el desarrollismo

Lo primero que hay que señalar es que la educación técnica luego de la caída del Peronismo, paradójicamente, se convirtió en una política internacional muy vinculada a la idea de “economías planificadas” desde el Estado que impulsaba la Comisión Económica Para América (CEPAL) a mediados de los años 50. Hasta ese entonces, este tipo de educación había pasado desapercibida para los organismos internacionales creados en la Posguerra. La prédica de la CEPAL, que se conoció vulgarmente como Desarrollismo, impulsó a la Unesco a delinear políticas a nivel regional que promovía el incremento de los presupuestos destinados a la educación técnica, así como a la creación de organismos especialmente dedicados a ella que se acoplaran en su accionar a los entes estatales abocados a la planificación de la economía. Si los países de la región

querían alcanzar el desarrollo industrial, se razonaba, los gobiernos debían dedicar la mayor parte de su esfuerzo educativo a mejorar y ampliar la oferta de educación técnica, promoviendo un alineamiento con los requerimientos del sector industrial. Este rol de la CEPAL y la Unesco respecto a la educación industrial no ha sido suficientemente indagado. Sin embargo, significaba un giro importante en el discurso educativo. La educación ya no debía formar simplemente ciudadanos sino mano de obra calificada para la industria.

La planificación de la educación técnica quedó establecida en 1956 en la Reunión de Lima, auspiciada por la Unesco. Por ese entonces, la política educativa en nuestro país atravesaba una serie de cambios importantes. El gobierno militar de la Revolución Libertadora tuvo una actitud singular respecto a la enseñanza industrial heredada del Peronismo. Mientras que otras áreas de la educación fueron sometidas al proceso ideológico y político de desperonización de la sociedad, la CNAOP no fue disuelta (aunque fuera intervenida). Esta Intervención, sin embargo, mantuvo las escuelas de fábrica y renovó la convocatoria a los empresarios, voluntad de cooperar que durante el gobierno de Perón había sido muy escasa¹. Estos respondieron con una propuesta de reforma de la modalidad que diera más libertad al sector privado para establecer las características institucionales y curriculares de los establecimientos. Sin embargo, la Libertadora llevó adelante, por otra parte, una reforma de las escuelas pertenecientes a la DGET. En líneas generales, se volvía atrás respecto a la Unificación Curricular de 1948 que había buscado darle a las escuelas industriales de ese organismo un carácter más industrial al menos en su Ciclo Básico. La nueva reforma quitaba horas de trabajo en taller e introducía materias del campo de las humanidades. Esta reforma sí se puso en práctica a partir de 1957, mientras que la propuesta empresaria quedó descartada. Si bien el sistema se mantenía, parecía claro que el gobierno de facto tomaba partido por los sectores más elitistas y conservadores de la educación técnica.

El gobierno que le sucedió, el de Arturo Frondizi (1958-1962), fue el primero que tomó las recomendaciones de los organismos internacionales y buscó vincular a la educación técnica con el desarrollismo, que fue su principal bandera económica. A poco de asumir, en 1958, convocó a la primera reunión de ministros de educación de todas las provincias, encuentro en el que se debatió exclusivamente sobre las reformas a llevar adelante en la enseñanza industrial. Poco antes, vale destacar, los empresarios habían vuelto a elevar al Ministerio de Educación Nacional una propuesta de reforma. Había continuidad entre este proyecto y el presentado a la CNAOP dos años atrás. Los empresarios habían dejado de lado el discurso antiestatal que había caracterizado sus intervenciones en el campo durante los años 30 y 40 para madurar una postura que reconocía el carácter escolar de la enseñanza y la tutela estatal. Lo que se pretendía era participar activamente en aquellas políticas que se delinearán desde el Estado hacia la educación técnica. Lo que los empresarios rechazaban era adaptarse a una reforma en la que ellos no tendrían voz y voto, como ya había sucedido con la creación de la CNAOP en 1945.

En aquella reunión de ministros, sin embargo, los empresarios no tuvieron ninguna representación, mientras que sí estuvieron presentes miembros de la burocracia que dirigía la DGET. En el encuentro hubo consenso en el diagnóstico y las medidas a tomar respecto a la educación industrial. Se reconocía el carácter dual del sistema, la competencia entre la CNAOP y la DGET como obstáculos para avanzar hacia una política educativa homogénea y la necesidad de centralizar las acciones en un único ente que facilitara la colaboración con aquellos dedicados a llevar adelante la planificación de la economía.

1 Aunque el proyecto de la CNAOP implicaba que el Estado y los empresarios llevaran adelante la expansión de la educación técnica por igual, la participación de éstos fue muy limitada. De hecho, durante todo el período 1945-1955 sólo se construyeron siete escuelas de fábrica privadas.

Sin abordar ese encuentro de ministros y la nueva propuesta empresarial --ambos hechos casi ignorados-- no se puede comprender cabalmente la creación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) en 1959. La creación de este organismo refleja las tensiones entre Estado, empresarios y burocracia escolar que atravesaron la modalidad desde su creación. En realidad, no sólo las reflejaba, sino que también las intensificaba. El Consejo replicaba la estructura de gestión mixta de la CNAOP, pero los principales puestos de gestión del organismo quedaban reservados para miembros de la burocracia escolar.

El nuevo Consejo no tuvo en cuenta, por otra parte, ninguno de los aspectos de la última propuesta de los empresarios. En realidad, podría decirse que en su creación lo que sucedió fue que la DGET absorbió a la CNAOP. La política de construcción de escuelas de fábrica, propia del período peronista, no prosperó y en cambio se optó por construir escuelas industriales tradicionales. La creación del CONET podría haber sido la oportunidad para que los empresarios tuvieran una participación más importante en el desarrollo de la política educativa; sin embargo. Acabó por reforzar el rol de la burocracia más tradicional. Éste es un rasgo que en realidad se repite desde la creación de la modalidad: gobiernos que intentan reformar los estudios técnicos y establecer la co-gestión, y que finalmente terminan claudicando frente a la burocracia tradicional. Esta impermeabilidad a la transformación y el cambio, así como la capacidad de permanencia y control, son rasgos de la burocracia educativa que aún no han recibido la merecida atención. No es un rasgo privativo de la educación técnica. El sistema educativo en su conjunto demostró tener una gran capacidad de estabilidad institucional y permanencia de sus burocracias rectoras durante este mismo período.

Durante el desarrollismo se reforzará entonces la centralidad estatal al mismo tiempo que el discurso de la planificación educativa se concretará en un plan específico que fue el Plan Nacional de Desarrollo de la Educación técnica gestado en 1961. Este documento ha recibido poca atención, aunque refleja bien el caso de una política de planificación educativa concreta que permaneció tras la caída del gobierno de Frondizi. El Plan fue además una manifestación de la penetración de los organismos internacionales en la política educativa doméstica, ya que el mismo se financiaba a través de la Alianza para el Progreso que en aquel tiempo fomentaban, en la región, los Estados Unidos. El proyecto se proponía metas y objetivos específicos como aumentar la matrícula y reformar los establecimientos educativos. No disponemos del lugar aquí para analizar las características institucionales, curriculares y pedagógicas de las escuelas que proponía crear el Plan, pero representaban una superación del esquema tradicional de enseñanza técnica y proponían un vínculo más estrecho con el mundo del trabajo.

La reforma de los establecimientos se implementó a partir de 1963 con la creación de las Escuelas Nacionales de Educación Técnica (ENET). En estas escuelas, sin embargo, permanecieron los mismos rasgos institucionales que en las escuelas industriales de antaño de la DGET. El Plan alcanzó los objetivos propuestos en matrícula y establecimientos, pero no logró hacer efectiva una forma de enseñanza nueva que rompiera los moldes tradicionales. Los empresarios, por otra parte, si bien integraban el CONET, no tuvieron ninguna injerencia en la implantación de las ENET. Como dijimos, la iniciativa del Plan fue integralmente estatal.

Cuando se compara la educación técnica con las demás ramas de la enseñanza secundaria se observa que la primera mantuvo un buen desempeño en materia de captación de matrícula, construcción de establecimientos y dotación de personal, aunque no llegó a los niveles alcanzados durante el Peronismo.

De la reforma ambiciosa a la ausencia de un plan

Dado que el Plan de 1961 establecía objetivos quinquenales, se lo puede dar por concluido en 1967. Un año después y tras una nueva reunión de ministros, el gobierno militar de Juan Carlos Onganía presentó un proyecto de reforma integral de la educación primaria y secundaria. El proyecto no llegó a concretarse debido a la renuncia del dictador en 1970. Era una reforma ambiciosa, no obstante, porque se proponía reformular todos los niveles educativos. En algún sentido buscaba desarticular el sistema educativo tal como había sido concebido y mantenido desde finales del siglo XIX. Era una reforma que reflejaba la intención del gobierno de la Revolución Argentina de permanecer por un tiempo que en aquel entonces se consideraba todavía indefinido. Una vez más, no tenemos en estas páginas el espacio suficiente para analizarlo con más profundidad. Lo importante es que se proponía dar un nuevo lugar a la educación técnica. La incluía desde el nivel primario y establecía un secundario que era especialmente técnico como un primer nivel obligatorio. Sólo luego de cursarlo se podía optar por seguir estudios que no fueran técnicos, como el bachillerato o los estudios comerciales y normales, orientaciones que tradicionalmente habían concentrado la mayor parte de la matrícula, personal y establecimientos. El proyecto retomaba la idea de desviar estudiantes desde los estudios tradicionales a la educación técnica que había sido una de las metas propuestas en el Segundo Plan Quinquenal peronista, pero esta vez con un instrumento concreto. Este proyecto no nació fruto de un debate previo en la sociedad. Fue impuesto desde arriba con la lógica propia del autoritarismo del gobierno de Onganía.

El proyecto tenía sus límites porque no explicaba qué características debía tener la educación técnica en la escuela primaria, ni en qué tipo de establecimientos se la debía impartir en el nivel secundario. El plan no parecía tener intenciones de ampliar el vínculo con la industria. Es más, se volvía atrás ya que en el nuevo esquema dejaba de existir el CONET y con ello cualquier participación de los empresarios en la gestión de la educación. Se podría interrogar sobre si la burocracia que tradicionalmente había dirigido los estudios técnicos habría acompañado la reforma, puesto que fue esa burocracia la que, de hecho, dirigió en soledad la educación técnica en tiempos de la Revolución Argentina. Y lo seguiría haciendo hasta que el tercer gobierno de Perón (1973-1974) se propuso un nuevo proyecto en el marco del Plan Trienal para la Liberación y la Reconstrucción Nacional. La ausencia de un plan, como en otros momentos de esta etapa analizada, no impidió, sin embargo, que la modalidad tuviera un buen desempeño considerando tanto la matriculación, como la ¿cantidad abiertos? ¿calidad? de los establecimientos y el personal (Arbelo, 2021 c).

Reflexiones finales

Como conclusión, sostenemos que es necesario profundizar en el análisis de las políticas de educación técnica en la era desarrollista. Es imprescindible para ello acompañar a aquellas investigaciones que, como Quiroga Tello y Carrizo (2016), inviten a una mirada multidisciplinar. Acerca de este período, es posible afirmar que, en los estudios técnicos no entraron en un supuesto período de decadencia. La idea de reformar este tipo de educación estuvo en la agenda de todos los gobiernos como una prioridad, aunque no haya continuado el derrotero que le impuso la burocracia escolar tradicional. La estatalidad educativa se reforzó y los empresarios continuaron marginados de las decisiones de política educativa, pese a que durante esta etapa se mostraron mucho más activos a través de propuestas de reforma. Tanto los gobiernos como los empresarios fueron incapaces, lo mismo que durante el Peronismo, de crear una burocracia de nuevo cuño que desplazara a la tradicional. En ese sentido, la experiencia de la educación técnica invita a pensar en la burocracia como factor de estabilidad y continuidad en

el sistema educativo y especialmente en la educación técnica, en la que tuvo una gran capacidad de reproducción y control de los estudios.

La educación técnica en la era desarrollista siguió siendo estatal, pero más centralizada. En ese contexto, se impregnó de un discurso más “eficientista” y racionalista gracias al influjo de las ideas de los organismos internacionales. En ese sentido, fue una educación más planificada. Sin embargo, esta planificación siguió un camino propio que pronto se apartó de lo que proponía la CEPAL o la Unesco. Si bien los objetivos de matrícula se alcanzaron de acuerdo con lo propuesto en el Plan de 1961, la reforma de los establecimientos educativos que se concretó con las ENET mantuvo las líneas elitistas y conservadoras de estos estudios.

Dicho todo esto, cuando se observa el período desde un enfoque cuantitativo, se ve que la modalidad estuvo lejos del estancamiento o la decadencia. Su matrícula, construcción de establecimientos y dotación de personal siguió los ritmos de los años 50 (Arbelo, 2021 d), aunque nunca pudo igualar los niveles del bachillerato, el comercial y el normal.

Bibliografía

- » Acri, Martín y Beylis, Juan. (2017). “La educación técnica argentina: notas sobre sus orígenes e interpretaciones (1945 - 1983)”. En Martín Acri y Norberto Mancuso (comps.), *La educación y el trabajo en la Argentina. Debates, tensiones y rupturas*. Buenos Aires, Museo Archivo Raggio, pp. 147 - 165.
- » Arbelo, Hernando. (2018). *La educación técnica en debate. Demandas empresarias, propuestas políticas y participación sindical en la reforma de la modalidad (1932-1945)*. Buenos Aires, Tesis-Flacso, pp. 55-56.
- » Arbelo, Hernando. (2021). “Los problemas de la educación técnica entre la planificación peronista y el Desarrollismo (1944-1970)”. En Aníbal Jauregui y Claudio Belini (comps.), *Desafíos a la innovación. Intervención del Estado e industrialización en Argentina (1930-2001)*. Buenos Aires, Teseo, pp. 357-400.
- » Dussel, Inés y Pineau Pablo. (1995). “De cuando la clase obrera entró al Paraíso. La educación técnica estatal durante el primer peronismo”. En Adriana Puiggrós (ed.), *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1943-1955)*. Buenos Aires, Galerna, pp.107-173.
- » Elisalde, Roberto. (2008). “Notas sobre las estrategias del capital y el trabajo en el campo educativo: control, disciplina y educación alternativa”. *Anuario IHES*, vol. 22, pp 65 - 107.
- » Elisalde, Roberto. (2019). *El mundo del trabajo en la Argentina 1935-1955. La Siam Di Tella: productivismo, educación y resistencia obrera*. Buenos Aires, Biblos.
- » Mauro, Sebastián. (2017). “Educación para el trabajo en las Escuelas de Artes y Oficios de la Ciudad de Buenos Aires. Institucionalización y unificación de la educación técnica durante el primer peronismo (1944-1952)”. En Martín Acri y Norberto Mancuso (comps.), *La educación y el trabajo en la Argentina. Debates, tensiones y rupturas*. Buenos Aires, Museo Archivo Raggio, pp. 97 - 122.
- » Pineau, Pablo. (1997). “La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser. Los avatares de la educación técnica entre 1955 y 1983”. En Adriana Puiggrós (dir.), *Historia de la Educación Argentina VIII: Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)*. Buenos Aires, Galerna, pp. 379 - 402.

- » Quiroga Tello, Graciela y Carrizo, Walter. (2016). “La función social de la escuela durante la etapa desarrollista (1958-1962): una aproximación a su comprensión desde una mirada multidisciplinar”. En *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Jujuy*, nº50.
- » Ruiz, Guillermo; Caderosso, Melina; Mariani, Marina y Schoo, Susana. (2010). “La estructura académica del sistema educativo transformada: la organización de la educación técnica. Período 1955-1967”. En *Anuario de Investigaciones*, vol. 17.
- » Sánchez, María Belén. (2011). “Sobre escuelas, fábricas y empresas: los cambios en la educación técnica argentina entre 1943 y 1983”. En Martín Acri; Fernando Piaggi; Carlos Morales y Martín Fioretti (comps.), *La educación y el trabajo en la Argentina. Debates, tensiones y rupturas en torno a la educación técnica (1776-1983)*. Buenos Aires, Museo Archivo Raggio, pp. 67 - 91.
- » Santa Cruz, Claudia y Riccono, Guido. (2012). “Mundo del trabajo y educación obrera: las escuelas-fábrica durante el primer gobierno peronista (1946 - 1952)”. En Martín Acri (comp.), *Conflictos pedagógicos, lucha y organización de los docentes en Argentina, 1881-1973*. Buenos Aires, Barcos, pp. 159 - 177.