



SABER, arte y técnica

Minerva. Saber, arte y técnica

AÑO 9 • VOL. 2 • DICIEMBRE 2025

Dossier Educación Media a Distancia

<https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s25456245/8vrrr8q5g>

ISSN en línea 2545-6245

ISSN impreso 2591-3840

IUPFA

El Colegio de Educación Media a Distancia del IUPFA. Una historia a través de otra historia

GUSTAVO HOFFERLEN*

Unidad Académica de Formación Profesional y Permanente, Instituto Universitario de la
Policía Federal Argentina (UAFPP, IUPFA), Argentina
grhofferlen@gmail.com

CYNTHIA MIODOWNIK**

Colegio de Enseñanza Media a Distancia, Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina
(CEMAD, IUPFA), Argentina
cemad.iupfa@gmail.com

RECIBIDO: 6 DE AGOSTO DE 2025

ACEPTADO: 14 DE SEPTIEMBRE DE 2025

Resumen

Este trabajo se propone repasar los treinta años del Colegio de Enseñanza Media a Distancia (CEMAD) mediante un análisis de su trayectoria institucional en el marco de la evolución del sistema educativo argentino. Para esto, se realiza un recorrido desde el nacimiento del sistema educativo moderno, las diferentes matrices de nacimiento diferenciadas de la primaria y de la secundaria, el crecimiento de ese nivel en el siglo XX para adentrarnos en la década de 1990 con la Ley Federal de Educación (24.195), luego con la Ley de Educación Nacional (26.206). Finalmente, se analizan los desarrollos más recientes y los desafíos futuros que enfrenta el CEMAD como institución educativa a distancia.

Palabras clave: educación a distancia; historia de la educación secundaria; Ley Federal de Educación (24.195); Ley de Educación Nacional; programas de terminalidad de la escuela secundaria

The IUPFA Secondary School for Distance Education. A History Through Another History

Abstract

This study reviews the thirty-year history of the Colegio de Enseñanza Media a Distancia (CEMAD) by analyzing its institutional trajectory within the framework of the evolution of the Argentine educational system. To this end, the study traces the origins of the modern educational system, the distinct foundational origins of primary and secondary education, and the growth of the secondary level during the 20th century. The analysis will then turn to the 1990s Federal Education Law (24.195), followed by the National Education Law (26.206). Finally, the article concludes with the most recent developments and the future challenges faced by CEMAD as a distance education institution.

Keywords: distance education; history of secondary education; Federal Education Law (24.195); National Education Law (26.206); secondary school completion programs

Introducción

El Colegio de Enseñanza Media a Distancia (CEMAD) nació el 26 de octubre de 1995, cuando, por Resolución de la Jefatura de la Policía Federal Argentina (PFA) y mediante un convenio con el entonces Ministerio de Educación y Justicia, se creó la División Educación a Distancia, dependiente de la Dirección General de Instrucción de la PFA. En la actualidad depende de la Unidad Académica de Formación Profesional y Permanente (UAFPP) dentro del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA).

Este año cumple su trigésimo aniversario, y este trabajo tiene como objetivo presentar su historia (con sus particularidades, sus cambios y sus continuidades), a través de un recorrido en paralelo por la historia de la educación secundaria en la Argentina. Para ello hemos realizado una búsqueda exhaustiva en diferentes documentos que hemos rastreado en diversas oficinas y en la biblioteca del IUPFA. Asimismo, se realizó una búsqueda bibliográfica específica de autores que estudian o han estudiado y problematizado los trabajos sobre la historia secundaria en nuestro país.

Para este recorrido, primero contaremos las características de la institución en la se enmarca en la actualidad, luego desarrollaremos la historia de la educación secundaria en nuestro país, comentando esa influencia en el CEMAD. Al entrar en la década de 1990, narraremos con más detalle sobre el nacimiento del secundario a distancia del IUPFA, hasta llegar al presente. Finalmente, comentaremos los desafíos que afronta en el momento actual.

La historia del CEMAD es particular, ya que nace en un momento en el que la secundaria en la Argentina no tenía el carácter de obligatoriedad que tiene hoy en día. Esto muestra la importancia que le dio la conducción de la fuerza policial al perfeccionamiento y profesionalización de su personal.

El IUPFA como institución educativa

Para contextualizar, el IUPFA fue creado en 1974 como Academia Superior de Estudios Policiales. Adoptó su denominación actual el 21 junio de 1992 al ser reconocida mediante la Resolución 1432/92 del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. En marzo de 2003, el Ministerio aprobó las modificaciones al Estatuto, por Resolución 268/2003, que eran exigidas por Ley de Educación Superior (LES, 24.521) sancionada en agosto de 1995.

En el año 2010, a partir de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, se inició un proceso que derivó en una reforma de su Estatuto, enmarcada en una política integrada junto al Ministerio de Educación de la adecuación de los institutos universitarios de las fuerzas de seguridad a la normativa del Sistema Universitario Nacional.

Es importante aclarar que, según la LES, la educación superior se integra tanto por instituciones públicas como privadas, y se estructura en dos tipos: las instituciones de educación superior no universitaria (de formación docente, humanística, social, técnico-profesional y artística) y las instituciones de educación universitaria, que comprenden universidades e institutos universitarios.

El art. 27 de la LES establece que los institutos universitarios se caracterizan por circunscribir su oferta académica a una única área disciplinar. En este marco, el IUPFA define, conforme a su Estatuto (art. 2°), su área disciplinar específica en el campo de la seguridad. Tal como aclara el mencionado artículo, el IUPFA “orientará su oferta académica de formación profesional, de desarrollo e investigación, y de extensión al área disciplinar de la Seguridad, constituyéndose como el soporte académico de la totalidad del Sistema de Formación Profesional, Especialización y Capacitación de la Policía Federal Argentina” (IUPFA, 2010). Para ello brinda carreras de pregrado, grado y posgrado, realiza tareas de extensión universitaria, de investigación y de formación profesional, tanto para las fuerzas de seguridad como para la comunidad.

Las funciones académicas de formación, investigación, extensión y cooperación universitaria se llevan a cabo a través de las siguientes unidades académicas: Unidad Académica de Formación de Grado, Unidad Académica de Formación de Posgrado, Unidad Académica Escuela Superior de Policía, Unidad Académica Escuela de Cadetes, Unidad Académica de Formación Profesional y Permanente.

Entonces, el art. 11 del Estatuto del IUPFA, a partir de su última reforma, determina que el CEMAD quedó bajo la dependencia UAFPP. Y, en el art. 25, se indica que “la enseñanza universitaria podrá ser presencial, semipresencial o

a distancia, en un todo de acuerdo a la normativa vigente para cada modalidad del Ministerio de Educación de la Nación”.

La creación del CEMAD respondió a una clara orientación hacia el desarrollo de actividades educativas destinadas a atender las necesidades de formación y capacitación del personal policial. Esta iniciativa refleja la importancia que tanto la PFA como el IUPFA han asignado históricamente a la terminalidad de los estudios de nivel medio, incluso antes de que este nivel fuera declarado obligatorio en 2006.

El carácter obligatorio de la educación secundaria es una definición relativamente reciente, tanto en la Argentina como a nivel internacional. Por ello, para comprender este presente, resulta necesario indagar brevemente la evolución histórica del sistema educativo.

La secundaria en la Argentina. De sus inicios al siglo XX

Desde mediados del siglo XX, hemos asistido a un fenómeno internacional bastante novedoso en el ámbito educativo: la masificación de la escuela secundaria y de la universidad. En este marco, nuestro país no estuvo exento de estos grandes cambios.

Decimos que estos fenómenos son novedosos, porque ni el secundario ni la universidad fueron pensados desde su nacimiento para el acceso universal; por el contrario, se diseñaron para una pequeña élite. Es con las sociedades modernas cuando nacen las instituciones que se dedicarán a la enseñanza masiva, y que luego con el surgimiento y la conformación de los Estados Nacionales se tornará obligatoria.

A lo largo del siglo XIX, la educación escolarizada se institucionaliza con una celeridad inédita, primero en Europa y luego en gran parte de América. Se la denominó escuela moderna y dio paso a los sistemas nacionales de educación que lograron alcance masivo hacia el final de dicho siglo. La tarea de enseñar comienza a organizarse tomando la forma que hoy conocemos de escuela: alumnos distribuidos de acuerdo a niveles y edad, enseñanza impartida utilizando un programa, un docente que debe acreditar sus conocimientos, entre otras características. El Estado será el que administre la educación a partir de leyes específicas, instaurando la obligatoriedad de la escuela primaria, e implementando una maquinaria burocrática específica de control (de los contenidos a enseñar, de quienes serán los que impartan estos contenidos, de los lugares dónde se dictará, entre otros).

Estos modelos que se experimentaban en Europa a través de la implementación de la educación masiva y de la capacitación para el trabajo industrial impulsaron la creación de “establecimientos educativos laicos y se empezaban a articular entre sí escuela y colegios de diferentes tipos, sentando las bases del sistema escolarizado” (Puiggrós, 2018). Estas concepciones, que inspiraron reformas

estructurales, fueron debatidas también en nuestro país, así nació el sistema educativo argentino, fruto de la transformación de las instituciones educativas de la colonia, que se combinaron lentamente con nuevas corrientes pedagógicas (Puiggrós, 2018).

En este recorrido, es importante tener en cuenta que, si bien la educación se institucionaliza y se torna masiva, no lo será en todos los niveles. Por el contrario, la educación secundaria no fue el centro en importancia educativa de las clases dirigentes, sino la formación del ciudadano y, para ello, se consideró a la escuela primaria como central, tal como lo describe Tedesco:

Desde este punto de vista, el sistema educativo tradicional estuvo concebido como un dispositivo de distribución social de valores y de conocimientos, según el cual cada uno debía recibir la educación requerida por el lugar que ocupará en la estructura social. Mientras la base del sistema permitía difundir lo necesario para lograr la homogeneidad cultural, fundamentalmente el dominio de los códigos culturales básicos y la adhesión a la identidad nacional como factor de cohesión social, la cúpula garantizaba a una elite el acceso a las expresiones más elaboradas y al dominio de los instrumentos que permitían la creación de conocimientos. (2012, p. 26)

Esta forma de lograr la homogeneización se logró a través de la Ley 1420 (1884), que fue pilar en el derecho a la educación en nuestro país. Allí se definía a la educación como obligatoria, gratuita y gradual. Un solo modelo obligatorio para todo el país.

Se estableció que la obligatoriedad escolar constituía un principio incuestionable y axiomático (art. 2 y 3). En correspondencia con esto, la ley sancionó la gratuidad de la escuela oficial, puesto que no podía haber obligatoriedad sin gratuidad, eliminando las cargas que impedían que todos pudieran acceder a ella (art. 5). El alcance de la ley se circunscribe a las escuelas primarias de la capital federal y de los territorios nacionales. (Arata *et al.*, 2013, p. 158)

En contraste con la mencionada ley que organizó la educación primaria, haciéndola obligatoria, no es posible encontrar una que haya estructurado de manera equivalente la escuela secundaria. Por esta razón, se suele hablar de un conjunto de ofertas posprimaria, más que de un sistema orgánicamente constituido. Esta diferencia en el origen señala distinta matriz fundacional, que marca el contraste citado. Mientras que la escuela primaria nace como una escuela única con mismo plan de estudios y carácter obligatorio, la secundaria se configura a partir de ofertas disímiles, con fechas de creación distintas. Por ejemplo, los Colegios Nacionales, cuya aparición puede ser fechada aproximadamente hacia 1860 (con un currículum destinado a la formación de las élites y como preparación del ingreso a las universidades) o las Escuelas Normales pensadas para la formación de docentes (para dotar a las escuelas primarias que iban expandiéndose) cuya fecha de nacimiento será en 1870 (en

la Ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos); entre otras. Juan Carlos Tedesco ilustra sobre estas diferencias en la matriz de nacimiento:

Por el contrario, Andrés Bello en Chile fue quien expuso más articuladamente la idea según la cual era prioritario formar a la elite dirigente a través de la escuela secundaria y de la universidad. Bartolomé Mitre, en Argentina, también se ubica en esta línea y es muy ilustrativo el discurso con el que justificó la creación de los colegios secundarios de administración nacional por la necesidad de contar con una “correa de transmisión” de la clase política central en las distintas regiones del país. (Tedesco, 2012, p. 28)

Será, entonces, sobre finales del siglo XIX que se constituirán las características generales de lo que serán las modalidades tradicionales de la escuela secundaria en la Argentina: bachiller, normal, comercial y técnica (Cappellacci y Miranda, 2007).

Estas modalidades tradicionales durarán hasta los años noventa del siguiente siglo, en el que se sancionará la Ley Federal de Educación (1993). Sin embargo, marcaron fuertemente a varias generaciones y al imaginario social sobre la constitución y formas de lo que sería el secundario. En sus inicios, el CEMAD tendrá dos modalidades de las consideradas tradicionales: bachiller y comercial, este tema será tratado en profundidad cuando desarrollemos la Ley Federal de Educación.

El secundario en la Argentina desde mitad del siglo XX

En el apartado anterior, explicamos que el nivel secundario, a pesar de que no se originó con un carácter de obligatoriedad dirigido a las masas —y contó con una matriz diferenciada de la primaria—, comenzó a aumentar en cantidad de ingresantes hacia la mitad del siglo pasado.

Este hecho no fue exclusivo de nuestro país, sino que se dio a nivel internacional, por ejemplo, en el período de referencia, el número de estudiantes matriculados en todos los niveles educativos se multiplicó por más de seis: en 1960 eran 13 millones, y en 1995 llegaron a 82 millones (Unesco, 2019).

Esos mismos datos para la Argentina, según Acosta y Pinkasz (2007), se forman, para 1947, en el nivel medio: 178 mil estudiantes sobre una población total de 15.893.827 de habitantes en el país. Los estudiantes de secundaria representaban el 1,1% de la población. En 1960, el nivel medio contaba con 530 mil estudiantes sobre 20.013.793 de habitantes, es decir que los estudiantes de secundaria representaban el 2,6% de la población. En 1970, el nivel medio aumentó a 974 mil estudiantes sobre 23.364.431 de habitantes, el 4,17% de la población. Por lo tanto, como indica, Bonantini (2000), la matrícula del nivel medio creció tres veces entre 1947 y 1960 y se duplicó entre 1960 y 1970.

En este trabajo no podemos hacer un análisis profundo con respecto a qué factores produjeron dichos cambios, aunque es probable que se deban a

transformaciones a nivel económico, político y social que dio impulso al crecimiento educativo, siguiendo a Ruiz:

En el siglo XX, luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la educación pasó a integrar el derecho internacional de los derechos humanos y, como consecuencia, generó obligaciones estatales para garantizar el ejercicio de este derecho al conjunto de las personas, en todo el mundo. Por eso, diferentes grupos sociales e incluso organismos internacionales proponen la expansión de la educación escolar y, con ello, generan proclamas igualadoras que resultan muy consensuadas entre los países y las personas, por encima de las diferencias sociales, ideológicas y culturales. (Ruiz, 2024)

Como dijimos en el inicio de este trabajo, en nuestro país, desde mediados de los años cuarenta hasta mediados de la década de 1970, la expansión de la matrícula fue constante, tanto es así que, en el período bajo estudio, “la educación secundaria común multiplicó su matrícula más de cuatro veces, hasta superar los 3,1 millones de alumnos en 2015” (Judengloben, 2022, p. 171). A su vez se dio un aumento de las tasas de escolarización de la población que asistía a las escuelas, casi duplicándose, esta expansión se dio también en la oferta educativa.

Sin embargo, esta expansión de la que hablamos no se condijo con logros en la universalización de la alfabetización de toda la población de la Argentina. Por el contrario, los problemas persistieron. Si bien hubo un grado de acceso cualitativo en el secundario, los niveles de repitencia, abandono y sobreedad fueron significativos. Es decir, ingresaban grandes cantidades de estudiantes, pero no se graduaron en la misma proporción (Paviglianiti, 1988).

Tomando los datos del censo de 1980, encontramos que un 5% de la población de 14 años no había asistido al primario, un 30% tenía nivel primario incompleto, y un 31% tenía nivel primario completo, pero no había accedido a la secundaria (Paviglianiti, 1988).

Estos números finales, que no son auspiciosos, muestran la necesidad de acompañar a quienes no han terminado el secundario, brindando las oportunidades necesarias, sin embargo, este nivel seguirá sin ser obligatorio. Pero un mundo cambiante con avances técnicos que se produjeron a grandes pasos en todo el mundo laboral muestran la importancia de la centralidad de la formación de los individuos, no alcanza con la primaria completa, porque “ahora los cambios avanzan tan rápidamente que no es posible prever si al final de un ciclo de formación los graduados van a encontrarse con la función profesional para la que fueron entrenados” (Pérez Lindo, 2010). Esta es justamente una de las necesidades que llevará a la creación del Secundario a Distancia en la década siguiente.

El Plan Rothe

Como vimos hasta aquí, por una serie de procesos la secundaria comenzó a expandirse en cantidad de ingresantes. Sin embargo, los planes de estudios, cuyas matrices de nacimiento eran diversas no resultaban compatibles entre sí. Por este motivo, en el año 1941, durante la presidencia de Ramón Castillo y con Guillermo Rothe a cargo del Ministerio de Educación, se estableció un nuevo plan de estudios de la enseñanza secundaria, que sería conocido como “Plan Rothe”. Este plan preveía un ciclo básico común para el Bachillerato Nacional (Colegios Nacionales y Liceos de Señoritas), el Magisterio (Escuelas Normales) y el Comercial (Escuelas Comerciales). Es decir, se conformaba un ciclo básico de carácter general y de tres años de duración, seguido por un ciclo superior de dos años de duración, diferenciado para cada orientación. De esta forma, se uniformizaba la preparación básica para todas las modalidades de enseñanza secundaria con la excepción de la industrial.

El Plan Rothe organizaba la enseñanza secundaria en dos ciclos. El primero, denominado Ciclo Básico, tenía una duración de tres años, con un carácter común o general, y se aplicaba en las orientaciones de Bachillerato, Nacional, Magisterio y Comercial. El segundo, el Ciclo Superior, duraba dos años, con un carácter diferenciado, y también se implementaba en esas mismas orientaciones.

Esta estructura estará vigente hasta la sanción de la Ley Federal de Educación en el año 1993, es decir que tuvo una duración de más de cincuenta años. Durante ese período, permitió cierta movilidad entre las distintas modalidades del nivel secundario y dejó una impronta fundamental en la configuración posterior de este nivel. En palabras de María Asunción Iglesias,

se trata del proceso que se inicia en 1941, y cuyas determinaciones se mantuvieron vigentes hasta la Ley Federal de Educación de 1993. La reforma conocida como Plan Rothe, puesta en marcha por el Decreto N° 88584/41, tuvo como objeto particular la enseñanza secundaria (colegios nacionales y liceos) y normal como ramas de la enseñanza media, pero los cambios en estos dos segmentos llevaron, en el transcurso de los años siguientes, a la reforma de planes de estudio de establecimientos comerciales e industriales. La estructura resultante tuvo una vigencia de cincuenta y dos años [...]. El Plan Rothe establece por primera vez un ciclo básico común al bachillerato y la enseñanza normal, que posterga la especialización del currículo a los años superiores. (2017, p. 9)

Vemos, entonces, que este crecimiento del nivel secundario implicó además una preocupación respecto de la política educativa que derivó en diversas propuestas de reforma, algunas alcanzaron consenso para implementarse, pero otras tantas no. Los avances se dieron mediante pequeñas modificaciones especialmente referidas a contenidos y/o metodologías de evaluación, a la vez que se desarrollaron experiencias piloto como el Proyecto XIII (proyecto innovador de los años setenta que buscó organizar la planta docente para que ofrecieran a contraturno talleres y clases de apoyo gratuitas para los estudiantes sin implicar

una mayor carga presupuestaria). Sin embargo, la reforma integral de la secundaria se implementará en los años noventa (Cappellacci y Miranda, 2007).

¿Por qué es importante el Plan Rothe en la historia del CEMAD? Porque la estructura que tomará en su primera versión, en su creación en la década del 1990, es justamente la de este plan, con un ciclo básico general de tres años y luego un ciclo diferenciado de dos, y las modalidades que adoptó, según mencionamos, fueron también las tradicionales. En el próximo apartado nos adentraremos en este tema, las dificultades de la secundaria para adaptarse a la Ley Federal de Educación con los cambios que produjo y específicamente el contexto de nacimiento del CEMAD, también veremos las dificultades de aplicación de dicha ley.

Las reformas educativas de los años noventa

Hacia fines del siglo pasado, en el año 1989, asumió la presidencia Carlos Menem, quien impulsó una serie de políticas educativas que se tradujeron en leyes, que impactaron con fuerza en el sistema educativo en varias de sus dimensiones, como el gobierno, la estructura académica, el diseño curricular, entre otras.

La primera de ellas se produjo en 1992, cuando se promulgó la Ley 24.049, que dispuso la transferencia de la totalidad de las instituciones nacionales de nivel secundario y terciario a cada una de las jurisdicciones, así como las facultades y funciones sobre los establecimientos privados. Ya en los años setenta, se habían transferido las escuelas primarias a las provincias, con lo cual el Ministerio de Educación dejó de tener a su cargo de forma directa las escuelas de la Argentina. Judengloben explica:

Entre 1991 y 1992 se completaron las transferencias a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires de las escuelas que aún quedaban bajo dependencia nacional, lo que involucró a la totalidad de establecimientos nacionales de enseñanza secundaria y superior no universitaria. Esto significó, para la mayoría de las jurisdicciones provinciales, un salto muy importante en el volumen de escuelas y matrícula bajo su dependencia administrativa. En efecto, poco antes de estos traspasos, cerca de dos tercios (63%) del total de alumnos de nivel secundario se encontraba dentro de la órbita del Estado nacional. (2022, p. 173)

Esta ley fue el inicio de un conjunto de tres normas que cambiarían el panorama educativo a nivel nacional sobre cómo se conocía el sistema educativo hasta ese momento (y que tendrá continuidad a pesar de las reformas del siglo XXI). La última, que ya hemos citado en la descripción del IUPFA, es la Ley de Educación Superior (24.521) aprobada en 1995.

Si bien las tres leyes son de interés para lo que sucederá luego, haremos énfasis en la segunda ley: la 24.195, conocida como Ley Federal de Educación (LFE),

sancionada en el año 1993 por el Congreso Nacional. Esta derogó a la Ley 1420, que fue fundacional del sistema educativo argentino, además comprendió una reforma del sistema educativo en todos sus niveles.

Tanto el tratamiento por el cual se sancionó la LFE como su proceso de implementación fueron conflictivo. En primer lugar, por las movilizaciones en contra de su tratamiento por parte de la comunidad educativa, especialmente de las organizaciones estudiantiles universitarias, por otra parte, también lo fue en el Congreso de la Nación. Si bien su aprobación se dio el 14 de abril de 1993, previamente fue enviada al Senado por el Poder Ejecutivo, iniciando un proceso de idas y vueltas en las que se hicieron modificaciones que llegaron a elaborar un nuevo texto en la Cámara de Diputados, reiniciando modificaciones hasta su sanción (Paviglianiti, 1995).

Las transformaciones de la Ley Federal

Entre las transformaciones que llevó adelante la LFE, podemos citar la creación de la Educación General Básica (EGB) y que extendió la obligatoriedad a nueve años de estudio. La EGB comprendía la anterior enseñanza primaria de siete años y sumaba los dos primeros años de secundaria, esta nueva estructura se organizaba en tres tramos. Por otra parte, lo que eran los últimos tres años de la antigua secundaria, pasaría a conformar el nivel denominado Polimodal, cuya duración también fue de tres años y que resultaba equivalente a esos últimos años de la secundaria tradicional (Tabla N° 1).

Nivel educativo	Antes de la LFE	Después de la LFE
Educación Primaria	7 años	Educación General Básica: 9 años en tres tramos cada uno: EGB 1, EGB 2 y EGB 3
Educación Secundaria	5 años	Polimodal: 3 años equivalentes a los últimos 3 de la secundaria anterior
Obligación escolar	Solo la primaria: 7 años	Obligatoria hasta los 9 años de la EGB.

Tabla N° 1. Comparación de la estructura educativa antes y después de la Ley Federal de Educación (LFE).

Esta transformación no solo implicó un cambio en los nombres de los niveles, sino que significó adecuar los edificios, transformar la formación docente, realizar un cambio en la currícula por la aparición de nuevos ciclos, entre otros. Según Judengloben, los problemas en cuanto a la infraestructura “fueron definitorios de las decisiones tomadas por los gobiernos provinciales, incluso aquellas

relacionadas con aspectos pedagógicos, de organización de secciones o de los planteles docentes entre otros” (2022, p. 173).

Decíamos previamente que el tratamiento por el cual se sancionó la LFE, como también su proceso de implementación, fue conflictivo. Esto se debió a que las jurisdicciones adoptaron diferentes modalidades, por ejemplo, en algunas provincias se implementó, pero otras mantuvieron sin variantes la estructura anterior (primaria y secundaria), mientras que en otras coexistieron ambas modalidades. En el caso de resistencia a la reforma, encontramos a la provincia de Neuquén y la Ciudad de Buenos Aires, que luego con la reforma de la Constitución Nacional pasaría a ser autónoma. Estas jurisdicciones no realizaron el cambio de estructura académica que tenían con anterioridad a la sanción de la Ley Federal de Educación, conservando la estructura tradicional, con las dificultades que conllevó a nivel país.

La creación del CEMAD

Durante este período se crea el secundario a distancia de la Policía Federal Argentina. El 16 de agosto de 1995, se firmó un convenio entre el entonces Jefe de la Policía Federal Argentina (PFA), Comisario General Adrián Juan Pelacchi y el Ministro de Cultura y Educación, Ingeniero Agrónomo Jorge Alberto Rodríguez.

El convenio determinaba que la PFA debía establecer un sistema para la aprobación del nivel medio de enseñanza para el personal de suboficiales, agentes y su personal civil y debía denominarse: “Nivel Medio de Enseñanza a Distancia de la Policía Federal Argentina”. Se dispuso que constara de dos ciclos: uno equivalente a los tres primeros años de estudios secundarios y otro correspondiente al ciclo superior que corresponden al cuarto y quinto año de estudios secundarios según los planes oficiales (similar al ya visto Plan Rothe). Los planes de estudio que se establecieron en ese momento fueron los tradicionales de Bachiller y Comercial, que se aprobaron en 1996, en la Resolución 667. Esta primigenia estructura debía ser modificada según lo que establecía la Ley Federal de Educación (estructura y contenidos), quedando en manos del Ministerio de Educación y Cultura la forma de implementación. En el convenio quedaba claro, de acuerdo al artículo 10, que estos estudios tendrían validez nacional y que el Ministerio de Educación extendería la certificación correspondiente.

Entre otros temas, el convenio indicaba cómo sería el sistema de evaluación, la forma en que se les daría apoyo a los cursantes del secundario, quiénes serían los supervisores y supervisoras de los exámenes, entre otras cuestiones.

Para poder implementar el sistema de educación a distancia un mes después de la firma del convenio la entonces Superintendencia de Personal e Instrucción creó la División Educación a Distancia en el marco y dependencia de la Dirección General de Instrucción. Entre las funciones principales de esta División se encuentran las de ejecutar el convenio, intervenir en el desarrollo y producción

técnica de los cursos, llevar adelante la centralización administrativa, promover la comunicación entre cursantes y sus tutores y docentes, y finalmente coordinar todo lo referente a los temas administrativos.

Un hecho singular acompañará el nacimiento del secundario a distancia, esta es la Orden Interna 30 (ODI 30) del 19 de febrero de 1997 denominada Plan General de Carreras y Capacitación Profesional para el Personal de la PFA Egresado a partir del año 1996. Allí se resuelven las formas de ascenso que se exigirán desde ese momento, entre ellas se indica que para el ascenso a Suboficial Superior se deberá poseer estudios secundarios completos y que, a partir de ese año, para el ingreso como agentes, deberían tener el Ciclo Básico o el equivalente de Polimodal, siguiendo la obligatoriedad de la Ley Federal de Educación. En ese sentido se les daba la oportunidad de finalización del secundario a través de la oferta de la División Educación a Distancia.

Si bien la obligatoriedad escolar nacional englobaba los nueve años de la Educación General Básica, la PFA decidió que con ello solo no alcanzaba y, por eso, ofreció la terminalidad de la escuela secundaria en su totalidad. A esto se sumó la incorporación de la exigencia de contar con estudios superiores universitarios para acceder a ascensos a cargos de mayor jerarquía. Sin embargo, la implementación del secundario a distancia encontró una dificultad: la adaptación del secundario a distancia al Polimodal. Esta problemática no fue exclusiva de la institución, sino que fue similar a lo ocurrido, como hemos visto, en la totalidad del país. El personal podía no haber finalizado la secundaria completa o haber alcanzado distintos niveles, dependiendo de la jurisdicción de procedencia. Algunos ingresaban con la EGB completa, mientras que otros lo hacían con el antiguo séptimo grado. Esta dificultad quedó plasmada en el informe de actuación del equipo pedagógico en el año 1998, donde se consigna que “se está trabajando activamente en la adaptación de la currícula a un Polimodal. Ello podría producir desequilibrios entre los alumnos con séptimo grado aprobado según la vieja estructura educativa y aquellos que egresan del actual EGB 3 con nueve años de estudios”. En ese informe, además, comienzan a aparecer las nuevas tecnologías que cambiarán la forma de estudios a distancia: es decir, de las cartillas impresas a su envío por correo electrónico, entre otros acontecimientos.

En el año 1999, pasó a depender del IUPFA conforme la Orden del Día 120. Sin embargo, en ese entonces ya existía un área de Educación a Distancia dentro del Instituto; a fin de evitar confusiones, el secundario pasó a denominarse Colegio de Enseñanza Media a Distancia (CEMAD), tomando la denominación que conserva hasta la actualidad.

Hemos visto, entonces, que el nacimiento del Secundario a Distancia de la PFA está muy ligado a la historia del secundario en nuestro país en diversos aspectos, como la estructura académica y sus modalidades, y, a la vez, atravesó las dificultades de implementación de la Ley Federal de Educación por las que pasaron otras instituciones.

Las reformas en el siglo XXI y la Ley de Educación Nacional

Luego de la crisis que atravesó la Argentina en 2001, en el año 2003 asumió la presidencia Néstor Kirchner, quien dio un giro a las políticas educativas llevadas adelante hasta ese momento. En ese sentido, se sancionaron entre 2004 y 2006 una serie de leyes como respuesta a la normativa de los años noventa, entre ellas, podemos citar la Ley 25.864 de Garantía del Salario Docente o la de 180 días de clase (aprobada en 2004), entre otras.

Caldo y Mariani (2016) dan cuenta del contexto de este cambio de la siguiente manera:

La década de 1990 constituye una referencia ineludible cuando se analizan las reformas educativas que se presentan en este capítulo: en primer lugar, por las profundas modificaciones que se verificaron tanto en el aparato estatal como en aspectos socioeconómicos y en la estructura académica del sistema educativo; en segundo lugar, porque el ciclo de reformas que se inició en 2003 se construyó desde la oposición al modelo neoliberal de los gobiernos de los presidentes Carlos Menem y Fernando de la Rúa, y se planteó como modelo superador. (p. 193)

Finalmente, en diciembre de 2006 se sancionó la más importante de todas, la Ley 26.206, de Educación Nacional (LEN), que derogó la Ley Federal de Educación, reformando nuevamente la estructura académica del sistema educativo.

Previamente a su sanción, se realizó una consulta a diferentes sectores y actores (docentes, sindicatos, familias, etc.) que fue llevada adelante por el Ministerio de Educación de la Nación entre mayo y septiembre de 2006, a partir de un documento base para la convocatoria a la discusión que presentaba “Diez ejes de debate y líneas de acción”.

No es tema de este trabajo la comparación, es decir, las rupturas y continuidades entre ambas leyes; pero, si es central que con la nueva ley se revertirá la organización en ciclos diseñada por la derogada norma y se organizará de acuerdo a las denominaciones primigenias, es decir, Educación Primaria y Educación Secundaria (en lugar de Educación General Básica y Polimodal). Además, la LEN prolonga la obligatoriedad escolar que se extenderá desde la sala de 4 años de edad hasta la conclusión de la educación secundaria, llevando a trece años la escolaridad obligatoria. De este modo, la ley contempla la coexistencia de dos posibles estructuras académicas en función de su duración: una de seis años de para el nivel primario y seis para el nivel secundario; y otra de siete años para el nivel primario y cinco para el nivel secundario.

Recordemos que algunas jurisdicciones no habían modificado su estructura con la sanción de la LFE, como Mendoza o la Ciudad de Buenos Aires, por lo que continuaron sin modificaciones y optaron por el segundo modelo. Sin embargo, otras jurisdicciones habían cambiado su estructura, como la provincia de Buenos Aires o La Pampa, que optaron por el primer modelo. Ambos conviven al día de hoy, por lo que el país no posee una estructura unificada.

El CEMAD en el siglo XXI

Hasta entrada la década de 2000, el CEMAD mantuvo su oferta tradicional de secundaria con las dos modalidades –Bachiller y Comercial– aprobadas por Resolución del Ministerio de Educación en 1996.

A la par que el secundario comenzaba a dar sus primeros pasos, a nivel país se intentaba implementar desde el gobierno central la Ley Federal de Educación, pero chocaba con algunas jurisdicciones que no la ponían en marcha. Es por ello que una serie de decretos prolongará esta puesta en marcha. Entre ellos podemos encontrar el 353/2002, que modifica el Decreto 1276/96 sobre la validez de los estudios y títulos y que además prorrogará el Decreto 3/2000, que otorgará a las jurisdicciones el plazo necesario para cumplimentar con lo establecido por la LFE. Todo ello da cuenta de las dificultades que tuvo la aplicación de esta ley, puede leerse en el último decreto que

a pesar de los grandes esfuerzos realizados por cada una de las jurisdicciones, ha sido desigual el proceso de modificación de sus respectivas estructuras educativas, en adecuación a los requerimientos de la Ley Federal de Educación N° 24.195. Que dada la heterogeneidad de los planes de estudio existentes en las distintas jurisdicciones y ante la imposibilidad de que los mismos se adecuen totalmente a los prediseños o diseños, debe garantizarse la validez nacional inmediata de sus estudios, para no perjudicar a los alumnos de las provincias y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que aún no han cumplido los requisitos referidos a la validez nacional de sus estudios. (Decreto 3/2000)

Sin embargo, y acorde a los tiempos que corrían, el IUPFA le presentará en 2001 al Ministerio nuevas modalidades de enseñanza media a distancia: Perito Auxiliar en Técnicas Policiales y Perito Auxiliar en Acción Social (Acta 236 del Consejo Académico Superior). Esas titulaciones serán aprobadas en la Resolución Ministerial N° 163/03, reconociendo la validez nacional de ambos títulos bajo la modalidad a distancia, de acuerdo a la Resolución del Ministerio 163/2003. De esta Resolución tomamos dos temas que son relevantes y significativos para el CEMAD. El primero es que, a partir de este momento, el secundario se abrirá a la comunidad, siendo el requisito de ingreso tener un lazo con algún familiar policial a partir de los 18 años (padre, madre, hermano/a, hijo/a de funcionarios policiales). El segundo es que las nuevas modalidades serán de tres años de duración, contando con un total de 34 asignaturas. Actualmente solo está en vigencia el Perito Auxiliar en Técnicas Policiales.

Los cuatro planes de estudio convivirán hasta los primeros años de la década de 2010 hasta darse por finalizadas las cohortes del secundario tradicional por disposición del entonces Ministerio de Educación, según consta en un Memorando de febrero 2011, en el que leemos:

Con relación a los planes de estudio, tal como se explica en el anexo I actualmente se encuentran en vigencia los planes de Perito Auxiliar en Técnicas Policiales y Perito Auxiliar en Acción Social.

Conforme a la Ley 26.206 de Educación Nacional (2007), quedó regulada la educación a Distancia la que señala que durará un máximo de 3 años implementándose la misma como ciclo orientado, y que toda validez nacional de títulos y certificaciones se ajustará a la normativa del Consejo Federal de Educación. Cabe señalar que el C. F. E. a partir del año 2008, fecha en la que venció el plazo del aprobado con reservas de acta de dictamen del Consejo Federal de Cultura y Educación N° 847/06 y cuyo expediente lleva el N° 6379/03, decidió no renovar el aprobado quedando de esta manera el pedido de retirar del circuito de evaluación la oferta educativa “Comercial a Distancia” la que fue confirmada por nota 842/2010.

Por lo expuesto anteriormente, los alumnos de los planes de Bachiller y Comercial que caducaron en diciembre del año 2010, se encuentran rindiendo las últimas materias de los mismos estimándose que concluirán en su totalidad para el mes de abril del corriente año. (Memorando 422-11-000-11)

Los programas de terminalidad de la Secundaria (FINES) y el CEMAD

Ya en la segunda década de este siglo, el Colegio tendrá una nueva reformulación luego de un breve período de cierre. Durante 2011 se definió que desde el año siguiente quienes ingresaran a la Escuela de Suboficiales y Agentes debían tener estudios secundarios completos (en consonancia con la ley). Con el propósito de acompañar la formación de los suboficiales y agentes que no hubiesen completado el nivel medio y a efectos de facilitarles el acceso a su formación superior, el CEMAD se reabrió en 2014. A partir de la Resolución N° 1415/2014 del Ministerio de Seguridad se resolvió reorganizar el Colegio de Enseñanza Media a Distancia en el ámbito de la Unidad Académica de Formación Profesional y Permanente (como se aclaró al inicio de este trabajo). Finalmente, en el mes de septiembre de 2014, los Ministerios de Seguridad y Educación de la Nación suscribieron un convenio donde se asumió el compromiso de implementar en el ámbito del CEMAD el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (Plan FINES).

¿Qué es el Plan FINES y cuál es su relación con la secundaria? Decíamos en este artículo que la Ley 26.206 prolonga la obligatoriedad escolar extendiéndose hasta la secundaria. Pero también hemos visto que históricamente fue difícil lograr que todos la terminasen en tiempo y forma. Al llevar la obligatoriedad a la finalización del secundario, debieron implementarse planes y programas que acompañasen a esa población, ya que, por ejemplo, el artículo 8 de la ley afirma que “la educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida”. Asimismo, expresa la necesidad insoslayable de desarrollar políticas que garanticen el acceso a la educación a todos sectores, posibilitando su participación crítica en la cada vez más compleja sociedad del conocimiento y la adquisición de herramientas culturales que permitan construir mejores condiciones de vida.

En el artículo 17, se determina la estructura del sistema educativo nacional y se definen los niveles y modalidades. En él también se establece la Educación

Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) como una de sus modalidades. En su propia enunciación se destaca el carácter permanente que tiene la educación de jóvenes y adultos. Por lo tanto, la EPJA debe garantizar el derecho a la educación a los ciudadanos a lo largo de toda la vida, procurando diferentes alternativas que permitan a los jóvenes y adultos completar los niveles obligatorios de escolaridad.

Por ello, en el año 2008, se comenzó a implementar el Plan Fines. En una primera etapa se destinó a jóvenes y adultos que adeudaban materias del último año de la secundaria y en una segunda etapa a mayores de 18 años que no tuvieran título de Nivel Primario o Secundario, ya fuera porque habían abandonado los estudios o porque nunca los habían iniciado.

Hoy en día, ya no articula con el Plan Fines. Sin embargo, se implementa en el CEMAD la opción de cursada regular que entrega el título de Perito Auxiliar en Técnicas Policiales (visto en apartado anterior) y una segunda opción para quienes terminaron de cursar el secundario, pero que adeudan materias. A estas personas que finalmente obtendrán también dicha titulación de Perito se las acompaña con un sistema de tutorías. Un tercio de quienes finalizan el secundario optan por continuar estudiando en esta institución.

Palabras finales y retos a futuro

Hemos visto cómo la historia del CEMAD está ligada a la del secundario en la Argentina. También hemos visto cómo desde la PFA se intentó, en un esfuerzo de profesionalización de toda su estructura, que sus ingresantes hubieran completado la educación secundaria, aun cuando en nuestro país no era obligatorio. Hoy en día la fuerza presta atención hacia otros niveles educativos en consonancia con lo que decidió treinta años atrás, porque como dice Pérez Lindo “se puede decir que los mecanismos de creación, organización y transmisión de conocimientos se están transformando” (2010). No sabemos qué depara el futuro, tal vez la universalización de la universidad, en todo caso, sí podemos ver cuáles son los desafíos vinculados a la terminalidad de la secundaria. En la cursada actual todavía encontramos estudiantes que se retiraron hace años y que ingresaron a la fuerza federal cuando este nivel no era obligatorio. Alcanzar a estas personas, mostrarles que todavía es posible terminar el secundario continúa siendo uno de los retos actuales, no solo eso, sino alentarlos a que estudien una carrera universitaria. Nunca es tarde, no solo para finalizar, sino para comenzar con esos temas que han quedado pendientes por diferentes razones.

Finalmente, acompañar en la cursada del secundario o en la terminalidad a los familiares es aún uno de los grandes retos, así como también mostrarles que el IUPFA tiene carreras de pregrado y grado, y que pueden seguir estudiando. Como afirma la UNESCO (en Pérez Lindo, 2010), “la educación durante toda la vida se presenta como una de las llaves de acceso al siglo XXI. Esta noción va más allá de la distinción tradicional entre educación básica y educación permanente y responde al reto de un mundo que cambia rápidamente”. Reto de un mundo que cambia y que estamos dispuestos y dispuestas a afrontar.

Bibliografía

Arata, N. y Mariño, M. (2016). *La educación en la Argentina (una historia en 12 lecciones)*. Ediciones novedades educativas.

Acosta, F. y Pinkasz, D. (2006). *La tutoría en la escuela. Notas para una historia*. Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente. Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

Caldo, M. y Mariani, M. (2016). La conformación de la nueva secundaria obligatoria bonaerense. En Guillermo Ruiz (comp.). *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales*. EUDEBA.

Cappellacci, I. y Miranda, A. (2007). *La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina: Deudas pendientes y nuevos desafíos*. Dirección Nacional de Información y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Judengloben, M. I. (2023). El recorrido de la Educación Común: cincuenta años en cifras. En Norberto Fernández Lamarra (dir.). *Cincuenta años de educación en Argentina*. Eduntref.

Iglesias, M. A. (2017). *Plan Rothe: La consolidación del ciclo básico para la escuela media argentina a través de los discursos e historias profesionales de la burocracia educativa (1941-1946)*. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1512/te.1512.pdf>

Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA) (2010). *Estatuto*. <https://www.universidad-policial.edu.ar/estatuto.html>

Ley Federal de Educación N° 24.195 (5 de mayo de 1993). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24195-17009/texto>

Ley Nacional de Educación N° 26.206 (14 de diciembre de 2006). <https://www.educ.ar/recursos/158157/ley-de-educacion-nacional-n-26-206>

Ley 25.864 (7 de enero de 2004). Ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase para todo el país. *Boletín Oficial de la República Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25864-78806>

Ministerio de Cultura y Educación (6 de octubre de 1998). *Educación superior. Resolución 1716/98*. (Nota Infoleg: Norma abrogada por art. 14 de la Resolución N.º 1717/2004 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. B.O. 12/1/2005).

Ministerio de Educación (14 de noviembre de 2014). Resolución 1715/2014. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/236707/norma.htm>

Muñoz, C. y Ruiz, M. C. (2016). La educación secundaria en la CABA: hacia la nueva educación secundaria. En G. Ruiz (comp.). *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales*. EUDEBA.

Paviglianiti, N. (1995). La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina: Sus orientaciones hacia la privatización, provincialización y retiro del Gobierno Nacional del financiamiento del sistema de educación pública. *Serie Pedagógica*, (2), 123-146. En *Memoria Académica*. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2535/pr.2535.pdf

Paviglianiti, N. (1988). *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación* (Capítulo 3, sección I). Ministerio de Educación y Justicia. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002651.pdf>

Pérez Lindo, A. (2010). *¿Para qué educamos hoy? Filosofía de la educación para un mundo nuevo*. Editorial Biblos.

Poder Ejecutivo Nacional (1 de julio de 2000). Decreto 3. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-3-2000-61902/texto>

Poder Ejecutivo Nacional (25 de febrero de 2002). Decreto 353. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-353-2002-72512/texto>

Puiggrós, A. (2018). *Qué pasó en la educación argentina: Breve historia desde la conquista hasta el presente*. Galerna.

Río, V. y Schoo, S. (2016). La universalización de la educación secundaria obligatoria: Políticas y acuerdos federales. En G. Ruiz (comp.). *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales* (pp. 191-246). EUDEBA.

Ruiz, G. (2016). Capítulo 3. *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales*. EUDEBA.

Ruiz, G. R. (2024). La educación como derecho humano en la Argentina democrática. En L. Toranzos y N. Montes, *Notas sobre educación en el siglo XXI: 40 años de educación en democracia: logros, persistencias y desafíos pendientes* (1ª ed.). Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Senen González, S. (2001). *Argentina: Centro y periferias en la reforma educativa: Macroproyectos y micropolítica (1993–1999)*. Presentación LASA.

Tedesco, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

UNESCO (1998). Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción. *Educación Superior y Sociedad*, 9(2), 97-113. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116717#:~:text=En%20este%20n%C3%BAmero%20de%20Educaci%C3%B3n%20Superior%20y%20Sociedad%2C,cambio%20y%20el%20Desarrollo%20de%20la%20Educaci%C3%B3n%20Superior>

Cita sugerida: Hofferlen, G. y Miodownik, C. (2025). El Colegio de Educación Media a Distancia del IUPFA. Una historia a través de otra historia. *Minerva. Saber, arte y técnica*, 9(2). Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA), pp. 6-23.

*HOFFERLEN, GUSTAVO

Técnico en Minoridad y Familia (UNLZ), Licenciado en Ciencias de la Educación (UBA), coautor de los libros “Guía para el Tutor” e “Inclusión, Educación y Futuro” (EUDEBA). Actualmente en proceso de elaboración del TFI de la Especialización en Evaluación de la Universidad (UBA). Secretario Académico de la Unidad Académica de Formación Profesional y Permanente. Docente en el IUPFA y en la Universidad de Buenos Aires.

**MIODOWNIK, CYNTHIA

Abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora para la Enseñanza del Derecho en Educación Media y Superior (UAI). Especialista en Docencia Universitaria (IUPFA). Directora del Colegio de Enseñanza Media a Distancia (IUPFA).