

Investigación
Septiembre 2022

La seguridad en los entornos formativos. Un abordaje desde los conceptos de institución y de cultura institucional.

Índice

3

Introducción

4

1. Una síntesis del relevamiento realizado en el año 2019 en Escuelas Técnicas y en Centros de Formación Profesional de la Provincia de Buenos Aires

5

2. Construcción de un marco conceptual que permita vincular el hacer institucional con la gestión del riesgo: conceptos de Institución, atravesamiento, transversalidad y cultura institucional

8

3. La cultura institucional y la gestión del riesgo

18

4. Recomendaciones para el diseño de políticas orientadas al mejoramiento de la gestión del riesgo en los espacios formativos

19

Bibliografía

La seguridad en los entornos formativos. Un abordaje desde los conceptos de institución y de cultura institucional

Introducción

El relevamiento realizado en el año 2019 en Escuelas Técnicas y en Centros de Formación Profesional de la Provincia de Buenos Aires¹ estuvo orientado a reconocer las demandas, acciones y percepciones de docentes y directivos acerca de la seguridad en los espacios formativos. Este trabajo permitió arribar a algunas conclusiones: 1) puso en evidencia la importancia de los equipos directivos para otorgar unidad de criterio a las decisiones vinculadas a la seguridad, así como para movilizar los recursos internos y externos de la institución; 2) se observó una significativa distancia entre los recursos disponibles y la normativa de seguridad vigente (que no era desconocida ni cuestionada por los actores institucionales); 3) la atomización con que generalmente se llevan adelante las acciones referidas a la seguridad dificulta a las instituciones establecer demandas claras en lo relativo a la seguridad (especialmente en lo que hace a la capacitación de los docentes y directivos).

Nos preguntábamos en ese momento qué acciones podían llevarse adelante para mejorar las condiciones de seguridad en los centros de formación. Entendíamos -y lo hacemos ahora también- que una dimensión importante a abordar -y sobre la que se podía intervenir

atendiendo a un contexto en el cual los recursos no abundan- es el de la de la *cultura institucional* que se conforma en cada uno de los Centros de Formación y de las Escuelas Técnicas. A diferencia entonces del relevamiento realizado en 2019, orientado a la descripción, el presente informe propone un **enfoque prospectivo**, que brinde recursos teóricos en vista a la realización de futuras acciones orientadas a reforzar la seguridad en los entornos formativos.

Tres objetivos orientan el presente trabajo:

- Construcción de marco conceptual con el cual interpretar los procesos que se dan al interior de los espacios formativos a partir de los conceptos de institución, transversalidad, atravesamiento y cultura institucional.
- Analizar y tipificar, a partir de los datos obtenidos en 2019, las culturas institucionales evidenciadas en las Escuelas Técnicas y en los Centros de Formación Profesional relevados.
- Realizar recomendaciones para la elaboración de acciones dirigidas a un mejoramiento de la gestión del riesgo tanto en Escuelas Técnicas como en Centros de Formación Profesional.

La estructura del informe está organizada en cuatro apartados. En el primero, haremos una síntesis del relevamiento realizado en el año 2019, atendiendo tanto a los aspectos metodológicos como a los principales hallazgos. En el segundo, nos dedicaremos a exponer el marco conceptual con el que proponemos ampliar la perspectiva con la cual consideramos a las instituciones y a los procesos que se dan en

1. Dicho relevamiento fue realizado en el marco de las acciones conjuntas desarrolladas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)

ellas. En el tercero, nos vamos a concentrar en el concepto de cultura institucional vinculado a la gestión del riesgo y a la construcción de una tipificación de las instituciones de formación. El cuarto apartado propondremos una serie de recomendaciones en vista de fortalecer a las futuras acciones que tengan por objetivo fortalecer la gestión del riesgo en los espacios de formación.

1. Una síntesis del relevamiento realizado en el año 2019 en Escuelas Técnicas y en Centros de Formación Profesional de la Provincia de Buenos Aires

El relevamiento realizado durante los meses de agosto y septiembre del año 2019 fue producto de un Convenio Marco entre la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Su objetivo era relevar las percepciones, acciones y demandas relacionadas con la seguridad y los riesgos dentro del ámbito de la formación para el trabajo de docentes de equipos directivos tanto de las Escuelas Técnicas, como de los Centros de Formación Profesional. En concreto se relevaron 15 Escuelas Técnicas y 20 Centros de Formación Profesional de diversas localidades del Conurbano Bonaerense, la Ciudad de La Plata y dos pueblos de interior de la Provincia de Buenos Aires (General Rojo-San Nicolás y San Antonio de Areco). La selección de las entidades relevadas fue producto de la decisión de las dos instituciones responsables del proyecto. Si bien entonces puede verse que metodológicamente no se partió de una muestra, el criterio con el que se realizaron las entrevistas fue el de saturación, pudiendo comprobarse al finalizar el trabajo de campo, que se había podido dar cuenta de los aspectos más relevantes para la investigación.

Si bien el trabajo de campo tuvo por eje a las entrevistas, se buscó enmarcar a las mismas respecto de las características de las instituciones atendiendo al contexto en el que operan, la población que reciben, la estructura con la que cuentan, el tipo de orientación y el modo en que está conformado el equipo de gestión. Asimismo, nos interesaba registrar la forma en que, tanto en el caso de las Escuelas Técnicas, como de los Centros de Formación Profesional, las pasantías realizadas en las empresas por los estudiantes eran evaluadas desde la perspectiva de la gestión del riesgo.

La investigación permitió dar cuenta de la importancia que tienen los equipos directivos "para asegurar el buen desarrollo institucional y administrar de manera eficiente los recursos con los cuales cuentan. En tal sentido, se considera que la variable institucional (en especial la impronta de la Dirección) marca un sentido particular a la dinámica cotidiana, pero también a las acciones que se realizan para evitar riesgos/accidentes en las prácticas de los talleres y cursos que allí se desarrollan." (p.79). Asimismo, la gestión del riesgo se ve fortalecida cuando se promueve la vinculación con actores extra-institucionales como el caso de los Bomberos, los Centros de Salud, las ONG, las Empresas privadas, etc. En la misma dirección operan los aportes que realizan los docentes a partir de los conocimientos adquiridos en experiencias laborales previas (empresas, obras), en capacitaciones en fábricas y/o sindicatos, y por la formación recibida en el Área de Seguridad e Higiene.

"Estos saberes resultan imprescindibles al momento de adaptar la infraestructura de las Escuelas Técnicas y los Centros de Formación Profesional a la normativa vigente [...] Sin embargo, estas acciones no están integradas dentro de un plan institucional

que permita asegurar de manera efectiva dicha gestión" (p.80).

Pese a que las normativas relativas a la gestión del riesgo son conocidas e incuestionadas tanto por los docentes como por los directivos y del aporte de recursos extra-institucionales la investigación reconocía la pertinencia de hablar de **"una gestión individual del riesgo"**, en tanto que las acciones y estrategias que se llevan adelante para prevenir accidentes recaen en las consideraciones particulares de cada docente [y directivo] y no dentro de una política integral a nivel institucional.

En vistas del desarrollo de los objetivos del presente informe, cabe mencionar un último aspecto, en este caso de orden conceptual, del relevamiento realizado en 2019. En ese momento se señalaba que "la gestión de los riesgos, tanto en las Escuelas Técnicas como en los Centros de Formación Profesional, parece estar incorporada a su cultura institucional." (p.1). pero por el tenor descriptivo del relevamiento no habíamos profundizado en comprender de manera más profunda qué caracterizaba a esas culturas institucionales ni si era posible tipificarlas. En los dos apartados siguientes nos dedicaremos a profundizar en este aspecto al que consideramos clave para aportar a la implementación de políticas que fortalezcan la gestión del riesgo en los ámbitos formativos.

2. Construcción de un marco conceptual que permita vincular el hacer institucional con la gestión del riesgo: conceptos de Institución, atravesamiento, transversalidad y cultura institucional

Si bien en este apartado nos concentraremos en el desarrollo de una serie de conceptos no

queremos que se pierda de vista el objetivo prospectivo que nos orienta. En este sentido, las acciones de intervención ideales -si es que algo así existe efectivamente- deben dejar lugar a aquellas acciones que resultan efectivamente posibles (sin que éstas resulten meros paliativos o una devaluación de lo que efectivamente habría que hacer). La ampliación del marco teórico permite entonces abrir a otras dimensiones vinculadas con la seguridad sobre las que se puede intervenir aun disponiendo de una cantidad escasa de recursos. Para no perder la conexión con el territorio vincularemos los conceptos al material de la indagación toda vez que resulte pertinente.

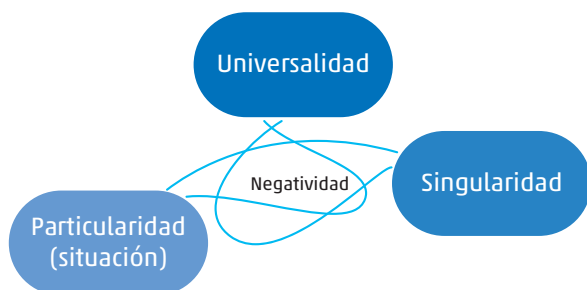
Sin duda el conocimiento de la normativa vinculada a la seguridad por parte de los docentes y los equipos directivos resulta nodal, pero esto no implica, de modo alguno, que las cuestiones de seguridad se reduzcan a este aspecto. Y es así porque las instituciones no están sostenidas por un mismo y único objetivo. De modo tal que, junto con la demanda de seguridad, están, por ejemplo, la necesidad de contener a los y las estudiantes de sectores vulnerables o sostener la formación a partir de las prácticas (aunque las condiciones no sean completamente las adecuadas). Nos parece necesario entonces encontrar una definición de institución que nos permita identificar, más allá de lo normativo, las otras dimensiones presentes en el funcionamiento de las organizaciones. A esto nos dedicaremos en los próximos párrafos tomando para esto los aportes de la psicología.

René Lourau (1988), a la hora de definir institución se pregunta por el conjunto diverso de sentidos que se le asignan en la vida cotidiana a ese término y si, por tanto, conviene entonces conservarlo. La respuesta de Lourau es que la multiplicidad de significaciones no hace otra

cosa que mostrar la multidimensionalidad de procesos que se dan a nivel institucional. La tarea resulta entonces identificar esas dimensiones, a las que Lourau denomina **momentos** y determinar la relación que establecen entre ellos. Para este autor, el primero de los momentos es el de la **universalidad** y refiere a las ideas generales que sostienen el hacer en las instituciones. En una Escuela Técnica o en un Centro de Formación Profesional (como en toda institución) es necesario establecer el sentido general que se asigna a lo que se hace: el modo en que se entiende la educación, la concepción de lo que es el trabajo, de la importancia de la seguridad, etc. Así, si bien se está realizando una tarea concreta, como soldar, reparar una máquina, o diseñar un circuito electrónico, esas ideas generales están presentes en el hacer. El segundo momento, para Lourau, es el de la **singularidad** y remite a los aspectos organizacionales: normativas, recursos, espacios, tiempos, personal, etc. Si consideramos estos dos momentos tenemos la sensación de que la institución es todavía un ente muerto. Por un lado, tenemos unas ideas de orden general, por otro, unos medios dispuestos a que éstas se realicen. Lo que falta entonces es el tercer momento, el de la **particularidad**, que es el del hacer en el aquí y ahora. Las personas toman decisiones todo el tiempo en las instituciones y con esto las hacen existir efectivamente. Sin este tercer momento, las instituciones quedarían restringidas al plano de lo universal (como queda reflejado cuando hablamos de la familia, de la educación, la seguridad, la justicia sin referirnos a ningún establecimiento ni acción en concreto) o a su referencia material: el edificio. Tanto Lourau, como nuestra experiencia, nos indican que entre los tres momentos hay desacoples, hay dialéctica, hay **negatividad**. Por más que tenga todos los recursos disponibles, es difícil que una organización funcione tal y como las ideas generales

lo demandan y que las acciones particulares acompañen de manera exacta las exigencias organizacionales. "Hay que hacer malabares", "te vas adaptando" o "depende de la voluntad", fueron frases que escuchamos frecuentemente en las entrevistas y que evidencian los desacoples. Lo interesante del planteo de Lourau es que la negatividad es inerradicable y que, en todo caso, cabe intervenir sobre ella para que la tarea se facilite lo más posible y para que el malestar que le puede estar asociado también lo haga. Esto nos permite comprender que el hecho de que las normas sean conocida -momento de la singularidad-, tanto en las Escuelas Técnicas, como en los Centros de Formación Profesional es una parte de la cuestión, pero no agota la dinámica institucional. Incluso, podemos considerar, que si lo que dispone la normativa no puede ser materialmente resuelto, será necesario "resolver" esa imposibilidad a partir de los otros dos momentos. Leonardo Schvarstein (1991) denomina al tercer momento, **situación**. En el accionar cotidiano, los actores deben interpretar de alguna forma lo que ocurre y atribuirle un sentido. Así, *definir una situación implica responder a la pregunta, explícita o implícita acerca de qué está sucediendo; significa definir los límites del comportamiento apropiado, calificar a los sujetos según el tipo de rol y personaje que encarnan [...]* (p.44). Vale considerar que siempre interpretamos lo que vivimos en términos de situaciones, lo que ocurre es que cuando esa interpretación coincide con lo instituido, con lo habitual, se automatiza y nos resulta imperceptible. Por el contrario, cuando exige respuestas nuevas se hace evidente la necesidad que tenemos de otorgar sentido a eso nuevo que ocurre. Los simulacros y el entrenamiento para responder frente a accidentes y contextos de crisis tienden a instituir una respuesta frente a un hecho que está por fuera de lo habitual.

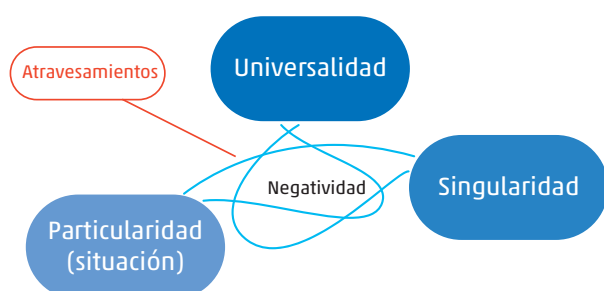
La institución desde una perspectiva dialéctica



En el esquema 1 sintetizamos la definición de institución, lo que nos permite, además, clarificar algunos aspectos de la dialéctica:

- Ninguno de los momentos es, a priori, más importante que los demás
- Por un contexto específico o algún proceso interno, una organización puede poner en tela de juicio aspectos que hacen a su valores u orientaciones generales, al cuestionamiento de la normativa o a la modificación del hacer concreto.
- La negatividad no se expresa de forma clara. A veces los actores institucionales expresan malestares relativos a la tarea, se manifiestan conflictos o hay cuestiones que no se logran resolver pese al esfuerzo puesto en ello
- La negatividad muestra que las instituciones no son máquinas perfectas (aunque esto no significa que no lleven adelante y se coagulen en torno de una función específica y prioritaria).

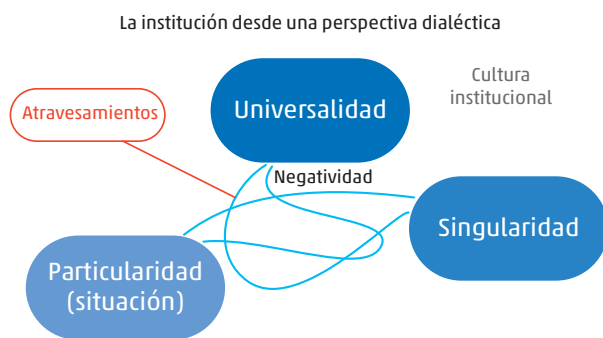
La institución desde una perspectiva dialéctica



Atendamos ahora al Esquema 2 y al concepto de **atravesamiento**. Si bien analíticamente

podemos considerar a las instituciones individualmente, lo cierto es que ninguna institución opera en soledad. A veces porque el enlace es explícitamente buscado (como una fábrica que recurre a un Centro de Formación Profesional para conseguir la mano de obra requerida), o se encuentra instituido (como la relación entre la escuela y Supervisión o la Jefatura Distrital). Pero a veces la influencia entre una institución y otra adquiere un estatus más sutil pero no por esto menos potente. Schvarstein denomina a estos casos: **atravesamientos**. Las instituciones educativas, en nuestro caso las Escuelas Técnicas o los Centros de Formación Profesional están atravesados por cuestiones que hacen al género, a la clase social, al territorio, al prestigio (o desprestigio) de una rama de la producción, a los vínculos laborales y sindicales. Lo interesante para nosotros es que **la seguridad opera muchas veces como atravesamiento** en la medida en que aparece como una marca externa, como una imposición que no hace necesariamente a los criterios internos de la organización. La institución puede operar de maneras diferentes con los atravesamientos: puede ignorarlos (lo que no implica desafectarse de ellos), naturalizarlos o tratar de cuestionarlos a partir de modificar la operatoria organizacional. En este último caso, en que la organización discute en conjunto su funcionamiento, podemos distinguir el proceso opuesto al de atravesamiento: la transversalidad. La transversalidad significa que las diferencias internas a la organización en lo que hace a las tareas y la jerarquía no excluyen a los actores de la discusión acerca de qué hacer. Por ejemplo, en una Escuela Técnica, frente a un accidente, los estudiantes se verían incluidos, así como los profesores y directivos, en pensar estrategias para que no se repita o para mejorar los protocolos con que se lo puede enfrentar.

En vistas de elaborar políticas que refuercen la seguridad en los espacios formativos, resulta clave fortalecer los procesos transversales al interior de las organizaciones. Al mismo tiempo, las acciones vinculadas a la gestión del riesgo requieren muchas veces de problematizar los atravesamientos. Estudiantes que, tanto en sus casas, como en sus experiencias laborales han convivido con la precariedad de los recursos y de toda medida de seguridad mínima son portadores de atravesamientos que tienen que ser problematizados colectivamente y desnaturalizados.



Atendamos ahora al concepto de **cultura institucional** representado en el Esquema 3. Nuestra experiencia cotidiana nos indica que la vida en las instituciones se percibe, salvo circunstancias de conflicto intenso, integrada. Pero al mismo tiempo hemos establecido que la negatividad es inerradicable: ¿cómo se salva entonces la distancia entre la negatividad y la percepción de compartir un sentido unificado? El concepto de cultura institucional permite comprender que las instituciones producen un relato propio, un modo de ser, en el que los desacoples son interpretados y “naturalizados” de una forma especial. Esto explica por qué dos Escuelas Técnicas o dos Centros de Formación Profesional con características similares, pueden ser tan diferentes en el hacer institucional; lo que para una es dramático, para otra es algo

sobre lo que no vale preocuparse demasiado. El color azul que cubre la dialéctica institucional intenta representar este plano en común.

La cultura institucional es aquella cualidad relativamente estable que resulta de las políticas que afectan a la institución y de las prácticas de los miembros de un establecimiento. Es el modo en que ambas son percibidas por estos últimos, dando un marco de referencia para la comprensión de las situaciones cotidianas, orientando e influenciando las decisiones y actividades de todos aquellos que actúan en ella (Frigerio, p.35).

Planteado entonces el marco teórico, vincularemos, en el apartado siguiente, el concepto de cultura institucional con el de gestión del riesgo.

3. La cultura institucional y la gestión del riesgo

Las herramientas teóricas que hemos expuesto hasta aquí, en lo que hace al abordaje psicosociológico de las instituciones (y que nos ha obligado a tener un cierto grado de abstracción) nos van a permitir ahora avanzar en el que es el principal propósito de este informe: aportar recursos para el diseño de acciones que permitan fortalecer la seguridad en los entornos formativos. Daremos ahora dos pasos en esa dirección. En el primero, dimensionaremos el concepto de cultura institucional en su vinculación con la seguridad. En un segundo, lo vincularemos al material de las entrevistas.

Antes de comenzar a ver en detalle la forma en la cual la cultura institucional se vincu-

la con el material de campo, con el desarrollo de las prácticas concretas, es posible establecer una clasificación atendiendo al modo en que las instituciones ponderan las cuestiones que hacen, por un lado, a la **gestión del riesgo** y, por otro, a la prioridad que otorgan al **proyecto formativo**. Pueden distinguirse entonces **cinco culturas institucionales** diferentes que exponemos en el cuadro a continuación.

Cultura institucional	Gestión del riesgo	Proyecto formativo
Congruente	Si	Si
Creativa	No	si
Pragmática	Si	no
Voluntarista	No	no
Normativa	-	-

La **cultura institucional congruente** muestra una enorme coherencia tanto en lo que hace a las cuestiones de seguridad como al proyecto formativo. A diferencia de los otros casos donde se otorga prioridad a una sobre otra, aquí tenemos que las dos dimensiones se perciben altamente integradas. Los casos prototípicos son las Escuelas Técnicas o los Centros de Formación profesional que tienen convenios con ramas específicas de la producción, como la aeronáutica, la automotriz o la electrónica, de tal modo que los mismos procesos y estándares que se exigen en el ámbito productivo se trasladan a la operatoria formativa en las instituciones. Veremos más adelante que el problema que enfrenta este tipo de cultura institucional es que la exigencia de estos estándares de funcionamiento hace que muchos estudiantes abandonen o se pasen a otras modalidades y que sea también difícil conseguir un plantel docente lo suficientemente calificado.

En la **cultura institucional creativa** el peso está puesto en el proyecto formativo. Esto no quiere decir que las cuestiones de seguridad se desprecien o se ignoren, pero ante la necesidad de capacitar a los estudiantes y brindarles oportunidades para que se inserten en el mercado laboral, las medidas de seguridad se tienden a flexibilizar. No hay que interpretar esta laxitud como desidia sino a partir de dos cuestiones. La primera y central tiene que ver con la posibilidad de que los cursos y talleres brinden a los y las trabajadoras de sectores vulnerables mejores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo formal (para lo que vale la pena agudizar el ingenio lo más posible). Segundo, las instituciones no cuentan con la cantidad de recursos y medios de seguridad necesarios y ven muy dificultoso, sino imposible, llegar a hacerlo. La cultura institucional creativa predomina en los Centros de Formación Profesional que no cuentan con apoyo directo de los sindicatos y que se ubican en zonas periféricas en las que la contención social resulta una cuestión central. En estas instituciones la pregunta más relevante es: ¿dónde se encuentra más seguro un adolescente de sectores vulnerables: en un taller soldando o en la calle? La respuesta obvia es en el CFP.

La tercera cultura institucional es la **pragmática**. Como se desprende del cuadro, en este caso la prioridad está puesta en las cuestiones vinculadas a la seguridad y no al proyecto formativo. Si hay alguna dificultad con el funcionamiento de los equipos, con las instalaciones, con los insumos, con las protecciones, las actividades no se realizan. Muchas Escuelas Técnicas van naturalizando el deterioro en las condiciones edilicias o en la provisión de insumos y van abandonando los proyectos formativos que se ven comprometidos dadas las condiciones. A diferencia de la cultura ins-

titucional creativa, en este caso la responsabilidad de no poder cumplir con el contrato pedagógico se sitúa afuera: es el Estado el que debe proveer lo que necesitamos y hasta que eso no ocurre no es posible modificar las condiciones.

La cultura institucional **pragmática** contrasta con la voluntarista. Para ésta última las cosas deben hacerse pese a todo, aunque eso implique un enorme esfuerzo por parte del equipo docente y de la comunidad educativa en su conjunto. Esto no implica que se cumplan las pautas de seguridad en su totalidad ni que el proyecto formativo se desarrolle plenamente, pero el sentimiento del equipo docente es que debe tirarse cara adelante, que hay que esforzarse frente a las dificultades. Éste es el espíritu que, en realidad, la institución busca recrear. Pudimos observar esta cultura institucional tanto en Escuelas Técnicas como en Centros de Formación Profesional.

La quinta y última cultura institucional es la de tipo **normativo**. La institución opera, en este caso, de modo defensivo. Frente a la amenaza que puede surgir del incumplimiento de una normativa o de un accidente lo que se prioriza es evitar, por todos los medios posibles, las consecuencias legales (fundamentalmente en lo que hace a la responsabilidad civil). Este tipo de cultura institucional se percibe con mayor nitidez en algunas Escuelas Técnicas en las que el equipo directivo está más preocupado en que no ocurra algo malo, mucho más que en que ocurra algo bueno (como puede ser con aquello que hace al proyecto formativo).

Es importante señalar que las cinco culturas institucionales que mencionamos no se dan en la práctica en estado puro, sino que con-

viven en las instituciones unas con otras. Lo que sí ocurre, y es muy importante a la hora de considerar la implementación de acciones que mejoren la seguridad en los espacios formativos, es que una de las culturas será predominante sobre las otras.

Vamos a ocuparnos ahora de establecer cuáles son **las dimensiones del concepto de cultura institucional** en relación a la gestión del riesgo. Es importante considerar que, al ser un marco de referencia para la comprensión del hacer institucional, la cultura institucional no está determinada por las condiciones objetivas, pero sí se ve "obligada" a pronunciarse sobre ellas. Si atendemos a la tipología anterior esto se visualiza con claridad: si los aspectos objetivos determinaran completamente la cultura institucional, la creatividad y el voluntarismo no podrían afirmarse como modos de hacer en las instituciones. Lo que vamos a desarrollar ahora es la manera en que las culturas institucionales vinculadas a la seguridad tienen que significar cinco aspectos del hacer institucional:

- Atravesamientos
- Estructura y criterios de gestión
- Infraestructura
- Proyecto formativo
- Costos

Como vimos en la primera parte de este informe, los **atrasamientos** son condicionamientos que provienen del contexto social o de otras instituciones. Las urgencias que implica atender a sectores vulnerables -donde los aspectos formativos se cruzan con los fracasos escolares, la carencia de recursos o la violencia de género-, las exigencias que el mismo sistema educativo impone a las instituciones y las demandas del sistema

productivo en relación al tipo de formación requerida operan en el ámbito institucional. Veremos que los cinco tipos de cultura institucional operarán de modo diferente sobre estos aspectos.

En un plano más tangible, las instituciones cuentan con una **estructura de gestión** que disponen a las personas que tienen por responsabilidad llevar adelante la conducción y la toma de decisiones. Esta estructura (prescripta de modo muy diferente ya se trate de una Escuela Técnica o de un Centro de Formación Profesional) estará cubierta en su totalidad o tendrá deficiencias (cargos que no se cubren, licencias prolongadas, concursos que no se llegan a sustanciar). Pero, además, la gestión está sostenida en un **criterio**, en el modo en que entiende su tarea y los objetivos a cumplir por parte de la institución.

La **infraestructura** representa la dimensión más objetiva. ¿Cuáles son los recursos de los que se disponen y cuáles son las falencias que se enfrentan? Pero, más allá de lo objetivo, la infraestructura opera como una variable de la cultura institucional. Mientras que para un Centro de Formación Profesional son pocos los recursos con los que cuenta, otro Centro, puede valorar esos mismos recursos desde sus posibilidades y potencialidades y no desde el punto de vista de sus restricciones. La falta de recursos puede, además, impulsar a la institución a establecer lazos con otras instituciones (empresas, sindicatos, municipios) y a fortalecer su capacidad interna, por ejemplo, a partir del funcionamiento de la cooperadora y de la cooperación de estudiantes y profesores.

La cuarta de las dimensiones refiere al **proyecto formativo**. Más allá de los aspectos curriculares, que son sin duda significativos, las Escuelas Técnicas y los Centros de Formación Profesional afirman su identidad a partir del proyecto formativo que promueven. Este proyecto enlaza el sentido de existencia de la institución (tanto presente como a futuro) con el territorio, el mercado laboral y la educación superior.

La última de las dimensiones es sumamente importante porque revela los **costos** que toda cultura institucional "paga" respecto del hacer institucional, en la medida en que, como vimos, éste resulta negativo y dialéctico. A veces el corto que se enfrenta al optar por un modo de ser respecto de otro se visualiza claramente mientras que en otros casos ese costo se naturaliza e invisibiliza. Entendemos que un proyecto que busque fortalecer las prácticas al interior de las instituciones sin descuidar los aspectos que hacen a la seguridad tiene que ubicar en un primer plano a esta dimensión.

Vamos ahora a desarrollar estas dimensiones en relación con las cinco culturas institucionales a las que hicimos referencia. Este cruce nos será de suma utilidad a la hora de establecer, prospectivamente, algunas recomendaciones para futuras acciones de fortalecimiento de la gestión del riesgo en los espacios formativos. Vamos a comenzar sintetizando en el cuadro a continuación, cada uno de los cruces, para dedicarnos luego a desarrollarlos y a vincularlos con los registros de campo obtenidos en el relevamiento desarrollado en el año 2019.

Culturas institucionales					
Dimensiones	Congruente	Creativa	Pragmática	Voluntarista	Normativista
Atravesamientos	Proviene de la rama de la producción a la que se pertenece. Es impensable desconocerlos.	Necesidad de brindar las mejores herramientas a los y las estudiantes de sectores vulnerables.	Quedan asociados al problema. Las instancias institucionales que deberían resolver los problemas se perciben como obstáculos burocráticos o políticos.	Se imponen los de orden social que hacen a la vulnerabilidad, la pobreza y las trayectorias educativas erráticas.	Como la realidad tiene que coincidir con la normativa, todos los aspectos por fuera de ella resultan impedimentos.
Estructura y criterios de gestión	Sobreexigencia hacia el equipo de gestión. Dificultad para encontrar personal adecuadamente capacitado.	Se maximiza la vinculación con instituciones externas (sindicatos, municipios, empresas) y con los recursos internos (cooperadora). Se apela a criterios propios para maximizar la utilización de los elementos disponibles.	Se agota en el reclamo y se ratifica a sí misma que no puede lograrse nada.	Todo cae sobre los hombros de quien conduce la institución.	Importa que la normativa se cumpla y evitar demandas. La notificación resulta un recurso central.
Infraestructura	Debe contarse con lo necesario y las máquinas deben repararse y mantenerse según protocolos de mantenimiento y seguridad.	Siempre deficitaria, pero por esto mismo también, y en vistas de la creatividad, se refuerzan los lazos institucionales.	Los problemas de infraestructura tienden a padecerse más que a resolverse o a encontrarles alternativas.	Las cosas tienen que funcionar porque de eso depende, en una parte significativa, la vida de las personas que concurren a capacitarse.	Los problemas vinculados a la infraestructura se visualizan externos y por fuera de la responsabilidad concreta de la institución.
Proyecto formativo	Se cumple estrictamente con los contenidos formativos.	Es prioritario en vistas a mejorar las posibilidades de los y las estudiantes.	No es prioritario. Queda supeditado a lo que se puede en función de los recursos con los que se cuenta	La prioridad es sostener a las personas en la institución, luego, hacer formar de la mejor manera posible.	Queda supeditado al currículum y a lo que puede ser normativamente cumplido.
Costos	No todos los estudiantes ni los docentes resisten. El equipo directivo se ve sobrecargado. Se verifica padecimiento subjetivo.	Se exige un nivel de implicación con la institución que va más allá del establecido formalmente.	Se hace lo que se puede dadas las condiciones. Se es consciente de la pérdida pero no se atina a encontrar alternativas.	El desgaste que produce la gestión y la necesidad de intervenir en situaciones complejas, por ejemplo las vinculadas a violencia de género.	La frustración constante de ver que las cosas no son como deben ser.

3.1 Cultura institucional congruente

3.1.1 Atravesamientos

"Es una escuela particular porque nuestra escuela es una unidad alojada dentro de Primera Unidad Aérea, pero dependemos de la Dirección General de Escuelas. Esta es una escuela que tiene convenio con Fuerza Aérea."

En el caso particular de la cultura institucional congruente, los atravesamientos refuerzan el proyecto formativo de la institución y fijan condiciones de seguridad que son las mismas impuestas a la rama de producción para la que se está formando. El caso de la aeronáutica es el más emblemático, pero puede reconocerse también en las escuelas vinculadas a la industria automotriz o a la electrónica (como el caso de la Escuela Tecnológica Werner Von Siemens). En estos casos, la seguridad no es un complemento respecto de las tareas que se realizan, sino que resulta el núcleo central e insoslayable de la tarea: el aprendizaje del oficio es el aprendizaje de los protocolos.

3.1.2 Estructura y criterios de gestión

"En estos días justo estuvimos estudiando para rendir un examen de jefe de taller...y nadie quedó en el cargo, quedaron vacantes. De 9 personas que se presentaron desaprobaron todos. Parece que la vara está muy alta o nosotros..."

Las exigencias devenidas de la vinculación respecto de una determinada rama de la producción repercute directamente en la estructura y en los criterios de gestión. Dado que no es posible desconocer los protocolos, muchas veces se verifica una sobreexigencia hacia los directivos y personal de talleres, al tiempo en que resulta dificultoso encontrar personas con el conocimiento necesario para ocupar las vacantes.

3.1.3 Infraestructura

"Si una máquina no funciona correctamente no se usa. La máquina tiene que estar perfecta con su guarda, sus cobertores. Máquina que no cumple con las normas o se rompe la parte de encendido no se utiliza por peligrosa."

En esta cultura institucional no hay espacio para la improvisación, no hay dos maneras de hacer las cosas bien, sino sólo una.

3.1.4 Proyecto formativo

"Nosotros pensamos en todos los alumnos como si fueran a ir a trabajar en las empresas que nosotros trabajamos. Ahí en esas empresas lo primordial es la seguridad del trabajador. Todo lo que sea la ropa de cuero, el doble antiparras, la protección auditiva, las instalaciones eléctricas que estén en buen funcionamiento, las máquinas y herramientas que estén en condiciones, siempre revisamos las herramientas antes de usarlas."

El propósito formativo está claramente orientado a incorporar a los estudiantes en el ámbito productivo y esto no puede lograrse si las empresas ven que quienes egresan de la institución lo hacen con falencias. Más allá del conocimiento técnico que uno o una estudiante debe adquirir, no resulta para nada menor que quienes egresan puedan moverse con seguridad en los espacios productivos sin poner en riesgo a sí mismo ni a otros.

3.1.5 Costos

"Hay otros chicos que no aguantan la carga horaria, acá es de 7.30 de la mañana a 17.30 hs. Yo siempre digo, la técnica siempre fue así. Por eso, al chico le tiene que gustar, sino se da ese quiebre en segundo

año. Y, entre tercero y cuarto hay un quiebre en elegir orientaciones, se van y también recibimos chicos que hicieron la básica en otras escuelas”.

Como señalamos, para nosotros los costos propios de cada una de las culturas institucionales son aspectos para nada menores a los que hay que atender. En el caso de la cultura institucional congruente hay dos aspectos en que la institución se ve resentida: la continuidad de los estudiantes y la sobrecarga hacia los equipos de gestión. Los problemas de seguridad no se encuentran vinculados a la realización de las tareas concretas sino que se desplazan hacia aspectos afectivos y mentales.

3.2 Cultura institucional creativa

3.2.1 Atravesamientos

“Lo que es SiTraRed lo usamos, pero para reformar y ayudar para que el chico pueda trabajar en condiciones buenas. La cooperadora ayuda un montón, pero este año a los chicos les costó un poquito. La cooperadora ayudó mucho con el tema de las nuevas tecnologías que vienen.”

En esta cultura institucional las condiciones pasan a ser “buenas” o en tal caso, las mejores posibles (dadas las circunstancias). Las instituciones operan de manera creativa y flexible para establecer sus prioridades en la adquisición de los materiales y de los insumos de seguridad. No queremos que se interprete con esto que son instituciones aprensivas respecto de la seguridad, sino que se trata de una cultura institucional que pone en primer lugar el proyecto formativo. La situación de vulnerabilidad de los y las estudiantes, la necesidad de brindarles la mayor cantidad de herramientas y de posibilidades de inserción

laboral alientan la visión creativa de las condiciones que se transitan.

3.2.2 Estructura y criterios de gestión

“Siempre se cuenta con la buena predisposición del instructor. Por ejemplo, pusimos jabalinas y cable a tierra que el edificio no tenía. Aprovechamos febrero y pintamos. Los mismos instructores pusieron los aires acondicionados.”

Bajo la cultura institucional creativa la gestión debe operar en consecuencia, esto es, maximizando las posibilidades con las que cuenta, encontrando recursos allí donde a priori no había, motivando la colaboración y la predisposición de todos los actores. Como se ve en el registro arriba, este esfuerzo está orientado a la resolución de cuestiones que hacen a la seguridad, pero el objetivo último es que las prácticas puedan realizarse (siempre en las mejores condiciones posibles).

3.2.3 Infraestructura

“Cuando nos mudamos a este edificio no había aulas para taller, entonces transformamos algunas aulas de teoría, algunas aulas que eran laboratorio en aulas de taller, “A veces también se usan los recursos de SiTraRed, para financiar reparaciones. Pero bueno, con la inflación los montos aumentan y cada vez es más difícil. Cada vez nos estiramos más para poder aprovechar ese pequeño monto. Por eso con la ayuda de los profes más cooperadora, SiTraRed, la vamos llevando...”

Casi por definición los recursos con los que cuentan las Escuelas Técnicas y los Centros de Formación Profesional son escasos. Al mismo tiempo, el hecho de tener que agudizar el ingenio para aprovechar lo que se tiene o para

conseguir cosas de los lugares menos pensados fortalece el funcionamiento interno de las instituciones. Esta cultura no desconoce los problemas de infraestructura que enfrenta ni los problemas que a nivel de seguridad pueden ocasionar, pero, como ya dijimos, el peso está puesto en el sostenimiento del proyecto formativo.

3.2.4 Proyecto formativo

"Te sentís útil y eso te da creatividad... cuando dicen que los argentinos atamos todo con alambre y sale, es verdad... porque tenemos esa capacidad de poder resolver las cosas de otra manera... Yo creo que la escuela técnica tendría que ser para todos".

Para la cultura institucional creativa las dificultades, la escasez de recursos permiten reforzar el sentido y la utilidad de lo que se hace. Como las cosas no están inmediatamente a disposición hay que inventar la forma de llevarlas adelante. Como señalamos, operar sobre los atravesamientos que hacen a la situación de vulnerabilidad de los y las estudiantes resulta crucial. No se trata sólo de la formación técnica, sino de brindar inclusión y perspectivas ciertas de incorporación al mercado de trabajo formal.

3.2.5 Costos

"Aprovechamos febrero y pintamos. Los mismos instructores pusieron los aires acondicionados."

La contracara de la creatividad es el compromiso con la institución (que va más allá de los aspectos establecidos formalmente). El proyecto formativo se sostiene gracias al tiempo y el esfuerzo "extra" que todos destinan a la institución. Por este mismo aspecto, esta cultura institucional resulta más frecuente en

los Centros de Formación Profesional que en las Escuelas Técnicas.

3.3 Cultura institucional pragmática

3.3.1 Atravesamientos

"Y es una disputa, constantemente tenemos que elevar reclamos y ya se vuelve algo burocrático. Y esas cuestiones políticas de siempre, porque lo de afuera corresponde a la Municipalidad, lo de adentro corresponde al Consejo Escolar"

La cultura institucional pragmática puede caracterizarse por dos frases. Se hace lo que se puede y no somos los responsables de que no podamos hacer las cosas. Desde esta perspectiva, los atravesamientos no se comprenden ni se aprovechan. La política aparece como un código espurio que lejos de colaborar con el funcionamiento de la institución, lo obstaculiza.

3.3.2 Estructura y criterios de gestión

La gestión, en este tipo de cultura institucional se encuentra en una encerrona. Por un lado, pone todo su esfuerzo en agotar los canales formales para reclamar por la resolución de los problemas de infraestructura o la falta de insumos. Por otro, frente a la negativa o la deficiencia en la respuesta, se afirman en la frustración y en la imposibilidad.

3.3.3 Infraestructura

"La situación que nos toca vivir en la escuela es que se inunda el taller, entonces sube el agua y se moja el motor de las maquinas. Hay que sacarlos, secarlos, probar si anda. Esto de las napas comenzó a crecer fuerte hace unos 10 años y esto es un problema en todo el barrio. Y justo nuestro taller está abajo, en un subsuelo, acá viene toda el agua de todo el barrio."

A diferencia de la cultura institucional creativa, la perspectiva pragmática ve las cosas como un destino: entre la resolución total del problema y seguir padeciéndolo no parece haber ninguna alternativa. Al leer el registro anterior resulta casi inevitable preguntarse: ¿no hay ninguna posibilidad de cambiar de lugar el taller si las inundaciones lejos de atenuarse van a empeorar en el tiempo?

3.3.4 Propósito formativo

"A veces, uno planifica y lo urgente soslaya lo importante"

"La cooperadora no te da ni el guardapolvo. Vos lo pedís y te dicen que lo vas a usar para etiquetarlos. Química tiene que usar, construcción también, aunque ahora se la pasan haciendo maquetas. Se perdió el objetivo de lo que es el maestro mayor de obras".

Los objetivos formativos "se pierden", lo urgente soslaya lo importante (que es, en definitiva, lo formativo) sin que se intenten alternativas. Podríamos decir, desde un punto de vista muy restringido, que no hay entorno formativo más seguro que aquel en el que no se hace nada.

3.3.5 Costos

Los costos, en la cultura institucional pragmática están dados en dos planos. Por un lado, la imposibilidad de cumplir con el contrato pedagógico, con transmitir aquellos contenidos requeridos por la formación técnica de los y de las estudiantes. Por otro, la resignación que se siente frente a condiciones que se visualizan injustas pero frente a las cuales "no se puede hacer nada"

3.4 Cultura institucional voluntarista

3.4.1 Atravesamientos

Para esta cultura institucional los atravesamientos que provienen de las condiciones sociales

y económicas, de las postergaciones que, en la vida de las personas, han producido las trayectorias educativas erráticas son centrales. Esta cultura institucional es propia de los Centros de Formación Profesional que funcionan en zonas periféricas y que muchas veces se encuentran sostenidos por vínculos confesionales (más que por los productivos). Lo que prima en esta cultura es sostener a la persona, fortalecerla y si, además, es posible empoderarla a través del aprendizaje de un oficio y si éste puede enseñarse atendiendo a las normas de seguridad, mucho mejor. Pero lo que hay que considerar, en la perspectiva de estas instituciones, es que el mayor riesgo de todos es social.

3.4.2 Estructura y criterios de gestión

"Soy el jefe de taller de todas las especialidades. Tenés que coordinar, organizar todo, acá tendría que haber cuatro jefes de taller y estoy sólo yo. Coordinar todo, llega un momento que ahora vivo acá. Todo recae en mí, porque quiero saber qué no funciona porque no me gusta que me oculten las cosas"

En la cultura institucional voluntarista el equipo de gestión (claro está que puede no ser un equipo, sino sólo una persona) se carga todo sobre sus hombros. Si las personas que concurren a capacitarse están en una situación social y personal mucho peor, no es posible renunciar a lo que se hace. Las cosas no pueden dejar de funcionar, no hay excusas.

3.4.3 Infraestructura

"Lo del personal de mantenimiento estaría buenísimo, nosotros bueno, yo trabajo en tres centros y es siempre así. Depende de la buena voluntad."

Si lo prioritario es poder sostener los espacios formativos, las cuestiones vinculadas a la se-

guridad, como los elementos de protección o el mantenimiento de las máquinas pasan a un segundo plano. Como en el caso de la cultura institucional creativa, no es que se los ignoren o que se minimice su importancia, sino que la prioridad está puesta en otros aspectos.

3.4.4 Proyecto formativo

"Nunca bajamos los brazos y siempre fuimos resilientes, frente a la dificultad la seguimos. Siempre fuimos para adelante... esta escuela desde que nació tiene la impronta de resiliencia, desde el principio venimos remando contra la corriente, y eso te da más fortalezas".

Lo que se aprende de manera prioritaria es que se puede, que es posible, que siempre se está en condiciones de superar una situación difícil. Este aprendizaje es clave no sólo para los y las estudiantes sino también para los docentes y para el equipo de gestión.

3.4.5 Costos

Claramente los costos en este tipo de cultura institucional residen en el hecho de que la gestión debe ocuparse de una enorme cantidad de cosas, entre las que se encuentran las vinculadas al contexto de vulnerabilidad. Si alguien no tiene dinero para el colectivo o para comprar los elementos mínimos hay que solucionarlo. De la misma forma que en la cultura institucional creativa, la contracara del esfuerzo es sentir que lo que hace la institución tiene una enorme significación en la vida de todos los que se vinculan con ella.

3.5 Cultura institucional normativista

3.5.1 Atravesamientos

"Y esas cuestiones políticas de siempre, porque lo de afuera corresponde a la Mu-

nicipalidad, lo de adentro corresponde al Consejo Escolar, hay cosas que son propias de la escuela, otras de cooperadoras y ahí se arma los mayores desencuentros."

La cultura institucional normativista pone en el centro lo que atiene a los procesos administrativos y normativos. Lo primero con lo que hay que cumplir es con la normativa, bajo el supuesto de que cumpliendo con ella el proyecto formativo se va a realizar. Al igual que para la cultura pragmática, todo lo que no pueda ubicarse en el plano normativo resulta extraño y limitante.

3.5.2 Estructura y criterios de gestión

"Yo se los doy bajo acta y les digo que es su responsabilidad. Les leo el decreto 2299, les leo el estatuto del docente, todo lo que corresponde para que se notifique".

Lo que ocurre a nivel de las prácticas debe subordinarse a los aspectos normativos. La gestión está para que las normas sean conocidas (mucho más que cumplidas), porque de esta forma la institución queda a resguardo de toda demanda civil. De ahí la importancia de la notificación.

3.5.3 Infraestructura

"Creo que eso también es responsabilidad del Estado, y que no siempre redunde en la buena voluntad de la cooperadora, o de los docentes. O que te respondan, por ejemplo, si vos querés acreditar tal o cual material fijate de ir a crédito fiscal y nos tenemos que hacer amigos de alguna empresa grande. Entonces siempre es la buena voluntad. Yo creo que tiene que ser al revés..."

Los problemas de infraestructura no hacen otra cosa que mostrar la debilidad de la normativa

para ser cumplida (comenzando por el Estado). Lo que ocurre es que el esfuerzo que hay que hacer para que las cosas funcionen resulta de la propia injusticia de las situaciones.

3.5.4 Proyecto formativo

Lo que resulta prioritario para la cultura institucional normativista es preservar a la institución de cualquier amenaza de tipo legal o de toda sanción administrativa. En este escenario el proyecto formativo pasa a un segundo plano o será el prescrito por el currículum (más allá de las condiciones objetivas con las que se opere).

3.5.5 Costos

Para esta cultura institucional los costos se ven en la frustración de ver que las cosas no son como la normativa lo determina. Para los estudiantes, el costo se visualiza en el deterioro del proyecto formativo.

4. Recomendaciones para el diseño de políticas orientadas al mejoramiento de la gestión del riesgo en los espacios formativos

Hasta aquí hemos dado tres pasos: recuperamos algunas conclusiones relevantes de la investigación realizada en el año 2019, construimos un marco teórico que nos permitió ampliar la perspectiva con que analizamos las instituciones y, finalmente, buscamos operacionalizar el concepto de cultura institucional vinculada a la gestión del riesgo para lo cual construimos una clasificación con cinco tipos. Pero estos pasos no se agotan en sí mismos sino que buscan, como ya explicitamos, enriquecer a una visión prospectiva. Establecido entonces el universo común, vamos a formular una serie de recomendaciones para la elaboración de políticas que tengan por objeto el fortalecimiento de la ges-

ción del riesgo en los espacios formativos. Para acompañar desde la enunciación el sentido de uso y de aplicación que tienen para nosotros, las haremos en forma de viñetas.

Toda acción que se realice será leída por las organizaciones como un atravesamiento y por tanto será interpretada de acuerdo a la cultura institucional predominante. Esto evidencia algo que en la práctica se nos hace evidente: la misma acción varía sus resultados respecto de la institución en que se la aplique.

Las políticas deben incluir acciones que contemplen los aspectos transversales, ya sea al interior de las instituciones o compartiendo experiencias entre ellas. Es posible que poner en vinculación organizaciones con culturas institucionales vinculadas a la gestión del riesgo de diferente tipología pueda ser muy interesante y provechoso para evidenciar falencias y fortalecer los aspectos positivos. Lo mismo puede suceder si se vinculan, en torno de la gestión del riesgo, las perspectivas del equipo de gestión, los docentes y estudiantes.

La gestión del riesgo es una dimensión que debe comprenderse multidimensionalmente. Esta visión integral debe ser contemplada en las acciones a desarrollar, porque de lo contrario queda ubicada como un mandato universal.

La gestión del riesgo desde una perspectiva multidimensional debe entenderse también en su negatividad. Sólo atendiendo a ésta, y no sólo desde un deber, se logrará intervenir de manera efectiva sobre las culturas institucionales establecidas.

Una acción debería decidir, de antemano, qué aspectos de una cultura institucional específica buscará fortalecer y cuáles modificar. Por

ejemplo, al operar sobre una cultura institucional creativa, el fortalecimiento de la gestión del riesgo no puede ser fomentado en detrimento de los objetivos que la organización busca cumplir a nivel social.

Es preferible, a la hora de intervenir, presuponer la existencia de una cultura institucional que ignorar completamente esta dimensión. Si se ignora, lo único que se hará es intentar transmitir un deber ser que no tendrá impacto alguno en la cultura institucional.

Fomentar la racionalización de los procesos y los atravesamientos sobre los que opera una institución puede permitir que ésta tenga una perspectiva más integrada del vínculo entre proyecto formativo y la gestión del riesgo. La integración de estos dos universales (sabiendo que nunca será plena) debería ser uno de los objetivos de una política de intervención sobre la seguridad en espacios formativos

Toda política debe legitimarse operando sobre los "costos" que las diferentes culturas institucionales tienen para las organizaciones. La estrategia es, en este caso, tratar de empatizar con lo que la institución no puede resolver más que indicando el deber ser al que tendría que trascender.

Bibliografía

Frigerio, Graciela y otros (1992), *Las instituciones educativas Cara y ceca*. Elementos para su gestión. Buenos Aires. Troquel.

Lourau, René (1975), *El análisis institucional*. Buenos Aires. Amorrortu.

Schvarstein, Leonardo (1991) "Psicología Social de las Organizaciones" en *Psicología Social de las Organizaciones*. Nuevos Aportes. Buenos Aires. Paidós.

**La seguridad en los
entornos formativos.
Un abordaje desde los
conceptos de institución
y de cultura institucional.**
