

DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA FORMACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL: LA EXPERIENCIA ARGENTINA

*Daniel Hernández
Jorge Sotelo*

Este trabajo intenta abordar algunos de los ejes de la problemática de la descentralización y reforma del sistema de formación técnico profesional en Argentina en la década de los noventa y reflexionar sobre algunos de los instrumentos de política que han comenzado a ser construidos en este escenario. Los análisis y consideraciones que realizan los autores, técnicos del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), de Argentina, son en gran medida una reflexión sobre la tarea desarrollada por el Instituto, por los gobiernos provinciales e instituciones de formación técnico-profesional a lo largo de dos años. Las afirmaciones que se realizan son a título personal y no comprometen posiciones de ninguna de las personas que han participado de esta tarea.

El esquema de exposición que se propone comienza identificando los rasgos centrales que definen el nuevo contexto en el que operan las políticas de formación técnico-profesional en Argentina. Se describen a continuación algunos de los instrumentos de política que se construyen en este nuevo contexto; y se concluye con algunas reflexiones finales.

1. Los rasgos de un nuevo escenario

Cuatro rasgos determinan y caracterizan el nuevo escenario de la gestión de la formación técnico profesional (V. recuadro): i) prolongada ausen-

cia de políticas en el sector; ii) descentralización de la gestión del sistema; iii) complejidad de los procesos de elaboración e implantación de políticas y, iv) transformación de la estructura y organización del sistema educativo.

i) La formación técnico-profesional (FTP) viene sufriendo, al igual que muchos otros sectores del sistema educativo, una **prolongada ausencia de políticas** que impulsen y orienten procesos de innovación de carácter sistémico. En términos generales, la evolución del sector de formación técnico-profesional en los últimos veinte años puede ser descrito como el resultado de la acumulación histórica de decisio-

El término *formación técnico profesional* (FTP) se utiliza aquí en un sentido deliberadamente amplio para referirme al *universo de servicios de formación que organizan espacios de aprendizaje para la adquisición de saberes y competencias relevantes para el desempeño en el mundo del trabajo*. Aun pagando el precio de una cierta imprecisión, este abordaje permite separar conceptualmente los servicios de FTP de sus actuales inscripciones institucionales y administrativas, y de las fragmentaciones existentes entre los niveles y las trayectorias que se definen al interior del sistema. Esta operación es importante en una fase que plantea una fuerte reconversión de la estructura de oportunidades que organiza la FTP y del tejido institucional que las organiza. Como se mencionará más adelante se encuentra en proceso de discusión –en una fase todavía inicial– un marco general y comprensivo de certificación de aprendizajes para la educación de adultos y la formación técnico profesional en el que se establecen las distintas categorías de certificación (generales, técnicas y ocupacionales), los niveles de progresión y los criterios para avanzar en la articulación entre ellas. Este marco reproduce, en el nivel de la certificación, esta comprensión amplia de la formación técnico profesional. (*Formación Técnico Profesional. Certificación de aprendizajes*. Ministerio de Cultura y Educación. Materiales de Trabajo. Versión 0.7. Septiembre de 1988.) También, como se verá, se encuentran en fases iniciales de implantación estrategias orientadas a la reconfiguración del tejido institucional de la FTP que se centran en la búsqueda de nuevas formas organizativas a través de procesos de articulación, integración y apertura sobre una base territorial. La hipótesis de base es que este tipo de procesos permite comenzar a revertir la fragmentación y especialización institucional existentes y avanzar hacia formas organizativas orientadas a una mejor utilización de los recursos (físicos, humanos y de gestión), y a una mayor diversificación y flexibilidad de los servicios en función de la diversidad de necesidades educativas de las personas a lo largo de sus vidas y en contextos sujetos a cambios frecuentes.

nes y estrategias adaptativas producidas, sin un marco que les otorgue consistencia, por parte de un conjunto muy heterogéneo de instituciones afectadas por el impacto de un sostenido proceso de desinversión en recursos físicos, humanos y de gestión. Y esto -huelga decirlo- en un período de profundos y

rápidos cambios que se instalan en la economía, en la sociedad y en la cultura y cuestionan los modos concebir y organizar los servicios de formación técnico-profesional. Con este panorama no es de extrañar que el sistema como tal, más allá de las experiencias exitosas que hayan emergido, carezca

de capacidad de respuesta y flexibilidad para hacer frente a estos cambios, ni que encuentre fuertes dificultades para procesar sus propias transformaciones.

ii) En este contexto, a comienzos de la década de los noventa, se produce una primera gran decisión que afecta estructuralmente el funcionamiento del sistema: *la descentralización de la administración de la totalidad de los servicios de formación técnico-profesional al nivel de los Estados provinciales*. El sistema argentino era mixto y en él convivían instituciones administradas de forma centralizada por el Estado nacional con instituciones provinciales [El tejido institucional del sistema es complejo y variado. Los principales “tipos” institucionales son: escuelas de educación técnica de nivel secundario; centros de formación profesional para adolescentes y adultos; institutos técnicos de nivel terciario no universitario; “misiones monotécnicas”; programas de educación dual. El peso de los establecimientos nacionales en el total de las instituciones del sistema de FTP hacia fines de la década de los ochenta era prácticamente del 50%. De los 1.093 establecimientos registrados en 1988, 533 dependían de la jurisdicción nacional, 389 de las provinciales y 168 eran de gestión privada. De las 389 provinciales, 333 se concentraban en siete de las 24 jurisdicciones. (MEJ, Centro Nacional de Estadísticas de la Educación.)]. La hegemonía del sistema descansaba en la red nacional que operó como modelo de

referencia para la organización de los servicios provinciales y privados. Entre los años 1991-93 el Estado nacional transfiere a los veinticuatro estados provinciales la administración y sostenimiento de la totalidad de los servicios. Este rápido proceso de descentralización financiera y administrativa -que involucró no sólo a la formación técnico-profesional sino a la totalidad de los servicios educativos de nivel primario, secundario y terciario no universitario- puso al descubierto la desigual distribución de las capacidades de gobierno del sistema por parte de los gobiernos provinciales. La debilidad de muchos de ellos en la gestión de políticas para el área de la formación técnico-profesional y la sobrecarga de problemas por la complejidad de los sistemas educativos provinciales produjo un fuerte estado de incertidumbre que, en términos generales, condujo al desarrollo de políticas defensivas y a una recentralización de las decisiones al nivel de las administraciones provinciales.

iii) La transferencia de los servicios educativos y la apertura a nuevos actores produce, además, una fuerte tendencia a la *complejidad de los procesos de elaboración e implantación de las políticas de formación técnico-profesional*. El modelo de toma de decisiones que reconocía como centro al Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), que generaba políticas que impactaban en la red de instituciones que administraba e indirectamente influían en el resto del sistema, se desarti-

cula. Las políticas nacionales del área deben ser ahora elaboradas a través de complejos procesos de concertación entre el gobierno nacional y entre veinticuatro gobiernos provinciales. [En 1995 se creó, en el seno del Ministerio de Cultura y Educación el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) que reemplazó al CONET. El INET tiene por función la elaboración e implantación de políticas de nivel federal para el área de la educación tecnológica y la FTP así como la organización de programas nacionales de mejoramiento e innovación en áreas definidas como prioritarias. Tanto las políticas como los programas que elabora deben contar con el consenso de las jurisdicciones provinciales.]. Los ámbitos provinciales comienzan a definirse como escenarios de conflicto y debate, tanto por parte de los actores del propio sistema institucional (docentes, directivos, padres y estudiantes), como por parte de otros actores sociales. Comienzan también a definirse nuevos conflictos y debates en torno a la relación entre las políticas nacionales y las decisiones provinciales. Por otra parte la voluntad de abrir el proceso de elaboración e implantación de políticas para incorporar a los sectores empresariales, sindicales y a otros actores locales, introduce nuevas complejidades que resultan difíciles de gestionar, entre otras causas, debido a la debilidad de los espacios y mecanismos de comunicación y participación existentes, en los distintos niveles, entre el mundo de la producción y el sistema de formación técnico-profesional.

iv) El último rasgo es el de *la transformación de la estructura de ciclos y niveles del sistema educativo y la renovación curricular* que se producen a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, en 1993. En relación con el área de la formación, la implantación de esta ley -y la aprobación de un conjunto de acuerdos federales por parte del Consejo de Ministros de Educación- replantea las relaciones existentes entre la educación general y la formación técnico-profesional a partir de una hipótesis de convergencia y articulación entre ambas. Y esto desde el nivel de la educación secundaria superior hasta la educación de jóvenes y adultos. Se introducen, además, los conceptos de formación basada en competencias y de modularidad y se comienza a trabajar con ellos en un primer grupo de once áreas profesionales. Estos nuevos temas de agenda comienzan a hacerse presentes de forma todavía embrionaria y a generar debates que aún están lejos de haberse cerrado.

En los años noventa, entonces, se transforma radicalmente el contexto en el que se formulan e implementan las políticas de formación: se alteran los ámbitos y niveles en que se distribuyen y elaboran las decisiones; se incorpora una mayor diversidad de actores que asumen nuevas funciones en escenarios poco definidos y consolidados; se procesan –con escasos recursos– temas de agenda fuertemente innovadores. Si nos situamos en un hipotético punto en el futuro, la visión

que probablemente tendríamos sería la de un período en el que se produce una rápida modificación de las reglas del juego que deja a los actores en un estado de fuerte desconcierto, con pocos recursos, y enfrentados a la necesidad de aprender a jugar con las nuevas reglas.

2. La construcción de dispositivos de política

En este contexto plantearé las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los dispositivos de política apropiados para un escenario tan abierto y frágil como éste? ¿Cómo concebir instrumentos que no den por supuesto el juego en el que intervienen sino que contribuyan a definirlo? ¿Qué instrumentos permiten definir el juego y, al mismo tiempo, fortalecer a los actores que puedan darle vida? Tres dispositivos básicos que han comenzado a definirse y experimentarse durante estos años permiten, a nuestro entender, asumir estas preguntas para intentar configurar algunas respuestas. Las denominaremos *dispositivo sectorial*, *dispositivo institucional* y *dispositivo territorial*.

2.1. El dispositivo sectorial

Llamamos dispositivo sectorial a aquel conjunto de instrumentos de política que permiten organizar y promover el involucramiento de los actores del mundo del trabajo en el diseño, la implantación y la innovación de los servicios de formación. La experien-

cia argentina es en este sentido todavía muy incipiente pero permite plantear algunas reflexiones.

Este dispositivo comenzó a construirse en torno a algunas decisiones iniciales. En primer lugar, la adopción del enfoque de formación basada en competencias que, por definición, implica la participación de los actores del mundo productivo en la determinación de estándares de competencia para los distintos perfiles profesionales que se formarán en el sistema y en la definición de las unidades de acreditación y certificación de competencias y capacidades profesionales (módulos). En segundo lugar, la decisión de conformar ámbitos institucionalizados de participación de empresarios y trabajadores para realizar esta tarea en un grupo inicial de áreas profesionales. En 1996 se identificaron diez áreas profesionales y se constituyó un consejo consultivo con representación del mundo del trabajo para la determinación de dichos estándares y módulos: el Consejo Nacional de Educación-Trabajo, integrado por representantes de las centrales empresariales y sindicales de nivel nacional, el Ministerio de Trabajo, el de Economía y el de Educación, que lo preside. Este Consejo convocó a diez foros de trabajo técnico para encarar la tarea. Esta participación fue, sin embargo, conducida por equipos técnicos del Estado nacional y contó con una despareja participación de los actores empresarios, sindicales y docentes en cada área.

A partir del año 1998 comienzan a verse signos de un compromiso diferente en algunos actores. Tal vez el rasgo nuevo y diferencial de este nuevo tipo de participación es que éstos comienzan a participar *como representantes de sectores de actividad*. Los sectores de la industria de la construcción, la industria gráfica, la industria petroquímica, el sector aeronáutico y el sector de la salud comienzan a trabajar en la producción de estándares para distintos perfiles profesionales dentro de su ámbito. La motivación de este proceso de participación gira en torno a ejes más concretos para los propios actores, más que responder a una convocatoria del sector educativo. Se trata ahora de explorar las posibilidades de ordenar el sistema de calificaciones en el propio sector para orientar políticas de formación de recursos humanos que movilicen una diversidad de recursos. Esta modalidad produce algunos desplazamientos importantes respecto de la tarea realizada los años anteriores: los perfiles profesionales que se seleccionan comienzan a recortarse con una lógica diferente a la utilizada por las instituciones de formación técnico profesional; los procesos formativos que ellos implican convocan a la articulación de diferentes entornos de aprendizaje (comienza a aparecer el lugar de trabajo como espacio formativo); las fórmulas tradicionales de separación y articulación entre la formación general y la formación para el trabajo por un lado, y entre los diferentes niveles de calificación por el otro, comienzan a verse desafiadas.

Para contener este proceso comienzan a integrarse nuevos instrumentos. Por un lado se formula una propuesta de marco federal de certificaciones estructurado en torno a dos categorías básicas de certificación: una general y orientada hacia áreas ocupacionales amplias: (*titulaciones técnicas*) y otra más específica y orientada hacia grupos de ocupaciones determinados: (*calificaciones profesionales*); en ambos casos con diversas modalidades de articulación entre sí y con la formación general de jóvenes y adultos. Para estas líneas de certificación se proponen niveles de progresión de aprendizajes que permiten construir diversas trayectorias formativas [MCyE/INET-SPEE, *Sistema Federal de Certificación de Aprendizajes para la Formación Técnico Profesional*. Materiales de Trabajo. Buenos Aires, Septiembre de 1998.] Por otro lado se formula un marco de procedimientos y mecanismos de participación que avanza en la institucionalización y ampliación del protagonismo de los actores del mundo productivo en la definición de perfiles profesionales, la determinación de estándares de competencia y la definición de unidades de evaluación y acreditación de capacidades profesionales: (*módulos*). [MCyE/INET. *Procedimiento de Habilitación/Actualización de Títulos y Calificaciones Profesionales*. Material de Trabajo. Buenos Aires, Febrero de 1999.]

Algunas cuestiones comienzan a plantearse y a requerir atención en relación con la evolución y consolida-

ción de este dispositivo. Un grupo de éstas se relaciona con los incentivos que existen para consolidar y promover el involucramiento de estos sectores: ¿resulta suficiente, para sostener y ampliar su participación, el interés que puedan tener los distintos sectores en el ordenamiento de su sistema de calificaciones dentro de un marco comprensivo de calificaciones que define y amplía las oportunidades de construcción de trayectorias de aprendizaje; o es necesario construir un sistema de incentivos más complejo? Otro grupo se relaciona con el alcance de esta participación. La definición (y actualización) de estándares de competencia plantea por sí misma la problemática de la evaluación de los resultados de las instituciones formativas en relación con ellos. ¿Qué participación tendrán los sectores en este punto? ¿Qué mecanismos institucionales se requieren para involucrarlos en esta tarea? ¿Cómo se vincularán las instituciones y las provincias con ellos? ¿Qué funciones debe asumir en este ámbito el Estado nacional?

2.2. El dispositivo institucional

El segundo dispositivo se propone operar en la redefinición de las funciones y responsabilidades de los distintos niveles de decisión, en el desarrollo de instrumentos de gestión y en el fortalecimiento de las capacidades de gobierno e innovación en cada nivel. El ámbito que se instituye como *locus* desde el cual trabajar sobre esta problemática son las instituciones si-

tuadas en sus contextos locales. Se asume que es únicamente desde ellas que se pueden definir las dimensiones más importantes del cambio del sistema. Las instituciones son, en efecto, el ámbito privilegiado para analizar la viabilidad y el éxito de cualquier transformación del sistema; en ellas se encuentran los expertos de la enseñanza; ellas son el terreno más próximo a los requerimientos del medio y al eje fundamental del sistema: los alumnos. El eje de la transformación del sistema debe girar en torno a los servicios que las instituciones brindan a las personas.

Este dispositivo comenzó a construirse a mediados de 1997, a partir de la convocatoria a los gobiernos provinciales para desarrollar un proceso de implantación anticipada de nuevas ofertas formativas de nivel medio en las diez áreas profesionales cuyos estándares se encontraban en fase de diseño en el nivel federal: Electromecánica, Industrias de Procesos, Electrónica, Construcciones, Agropecuaria; Gestión Organizacional, Informática Profesional y Personal, Tiempo Libre Recreación y Turismo, Salud y Ambiente y Comunicación Multimedial. Las provincias debían constituir un equipo específicamente dedicado a la formación técnico profesional, seleccionar un grupo inicial de centros formativos instituyéndolos en “centros de referencia” para la definición de políticas provinciales y constituir en ellos equipos de transformación institucional. Los centros de referencia, que

fueron seleccionados a partir de la identificación y el análisis de unidades territoriales con perfiles de desarrollo propios dentro de cada provincia, asumieron dos modalidades básicas: instituciones individuales vinculadas a instituciones de impacto indirecto y proyectos que asociaban a distintas instituciones. El nivel nacional, a través del INET, ofrece asistencia técnica y financiera en función de un programa de trabajo acordado con el máximo nivel de decisión de cada provincia participante.

6 8

El diseño de este dispositivo asume como característica central el involucramiento de actores ubicados en todos los niveles de gestión del sistema –nacional, provincial, zonal e institucional- en las distintas fases y componentes del proceso de transformación institucional (relación con el sector productivo y los actores locales; programación de las ofertas en relación con las demandas del entorno; modelos de organización y gestión institucional; alianzas interinstitucionales; reorganización del trabajo docente y gestión curricular; nuevos perfiles y estrategias de capacitación docente y de equipos directivos; adecuación y modificación de la normativa; análisis de costos y alternativas de financiamiento). El propósito de tal participación asociada de todos estos actores, en un número acotado de proyectos de transformación institucional, es el de identificar problemas, generar recomendaciones, producir y validar instrumentos que permitan formular

políticas, establecer reglas de juego e institucionalizar un modelo de gestión para el conjunto del sistema provincial de formación.

Los proyectos de transformación institucional de los centros de referencia fueron recorriendo una fase preparatoria que concluyó a comienzos del corriente año con el lanzamiento de los nuevos servicios. Durante el desarrollo de esta fase los distintos actores fueron identificando problemas, formulando estrategias y produciendo instrumentos para abordar los problemas, así como superar las dificultades que se iban identificando, con una perspectiva de sistema. Equipos directivos y docentes de instituciones se vieron involucrados en el análisis de normativas provinciales y en la producción de insumos para la elaboración de acuerdos federales. Funcionarios y equipos técnicos provinciales participaron en la elaboración de modelos de reorganización del trabajo docente y en la formulación de estrategias didácticas y metodologías de evaluación de capacidades y competencias profesionales. Funcionarios y equipos nacionales intervinieron en el análisis de normativas provinciales, y en la discusión de los proyectos institucionales con los actores locales.

Durante el corriente año el desafío que enfrenta este proceso es el de diferenciar los niveles de intervención, que se entremezclaron durante la fase anterior, para comenzar a definir las funciones que cada uno asume, los

ámbitos de autonomía y los instrumentos de gestión que se utilizarán con vistas la institucionalización de estas definiciones. Las grandes preguntas que se formularon y se buscaron responder son las siguientes: ¿Cuáles son, al menos en un primer escalón de un proceso de mejoramiento continuo, los estándares básicos que debe alcanzar cualquier institución formativa para asegurar la calidad de los servicios que ofrece? ¿Qué márgenes de autonomía institucional en las distintas áreas de decisión es necesario construir e institucionalizar para que estos estándares puedan ser satisfechos? ¿Cuál es la función que debe desempeñar el gobierno provincial en la gestión de un sistema que se propone mejorar sus estándares? ¿Cómo debe institucionalizarse esta función y cuáles son los principales instrumentos que debe utilizar? ¿Cuál es el marco regulatorio más adecuado para el desempeño de estas funciones? ¿Cuál es el papel que debe desempeñar el Estado nacional en un sistema descentralizado? ¿Qué herramientas de política debe utilizar para desempeñar este papel? ¿Qué marco regulatorio requiere? ¿Cómo se articulan y regulan los conflictos entre los diferentes niveles? Como puede verse, las preguntas que se busca responder son complejas [Podría decirse que un observador inteligente e informado de sistemas de FTP estaría en condiciones de realizar por sí mismo estas preguntas y recomendar las principales líneas de respuesta sin recurrir a este complicado proceso de participación asociada

de actores. Sin embargo también este observador sabría que la mayor dificultad de todo proceso de transformación reside en que estas preguntas son suyas y no de los actores que deben intentar responderlas, creando las condiciones y generando las capacidades requeridas en sus propios contextos.] y excedería los propósitos de este trabajo desarrollar en detalle las respuestas que el proceso fue generando. Conviene, sin embargo, realizar algunos señalamientos al respecto.

Las respuestas articulan tres dimensiones definidas como inseparables: reglas de juego claras, apoyo a los procesos de cambio e innovación y mayor autonomía institucional. La elaboración de estándares que definen expectativas respecto de capítulos centrales de los procesos de innovación impulsados, la formulación de propuestas de normativa que incrementen los márgenes de autonomía para las decisiones institucionales y la organización de servicios de apoyo para los procesos de mejora se presentan como claves para la reorganización del sistema. Ello involucra una redefinición de la función de los gobiernos provinciales a través de la devolución de la responsabilidad de determinadas decisiones a las instituciones y el desarrollo de un sistema de acreditación de las mismas basado en estándares definidos y públicamente legitimados. Involucra también la institucionalización de organismos capaces de gestionar de modo profesional y transparente este

sistema y de organizar servicios de apoyo para promover la innovación y el mejoramiento de la calidad en las instituciones. En el nivel nacional esto supone el desarrollo de un nuevo marco regulatorio y de instrumentos que garanticen el alcance federal de los procesos provinciales de acreditación, así como también la generación de programas de fortalecimiento institucional a los organismos provinciales y de apoyo a los procesos de innovación en áreas prioritarias.

Para cada una de estas áreas se han identificado con mayor precisión los problemas, en varias de ellas se han definido criterios y recomendaciones y, en algunos casos se han desarrollado ya instrumentos que comienzan a ser monitoreados y validados. Estos avances tienen el valor de haber sido producidos desde el seno mismo de la complejidad que se pretende transformar. Sin embargo dejan todavía abierta la interrogante acerca de las limitaciones políticas, sociales y de financiamiento que deberán ser superadas al momento de encarar su generalización hacia el conjunto del sistema.

2.3. El dispositivo territorial

El tercer dispositivo persigue la configuración, en los distintos ámbitos territoriales, de sistemas complejos de servicios de formación técnico profesional que involucren a la totalidad de las instituciones que se desempeñan en ese campo, para proporcio-

nar una respuesta de creciente grado de eficacia y eficiencia a los requerimientos de formación del contexto socioproductivo local y regional.

La estructura de estos sistemas territoriales se caracteriza por la diversidad de ofertas que deben conducir a titulaciones técnicas y calificaciones profesionales de diferentes niveles de certificación dentro de variadas familias profesionales y con distintas modalidades de articulación con la formación general de jóvenes y adultos. Esto posibilita a quienes demanden formación elegir y proyectar trayectorias de aprendizaje adecuadas a sus necesidades y a los requerimientos identificados por las comunidades de pertenencia. Por otra parte, la red de centros de formación que conforma el sistema permite organizar su funcionamiento atendiendo a una creciente optimización de los recursos territoriales, tanto físicos como humanos, que garantice el pleno aprovechamiento de las capacidades instaladas. A su vez, el sistema debe mantener una red de relaciones con el mundo del trabajo que posibilite el ajuste permanente de las ofertas, potencie las actividades formativas y facilite la relación de los egresados con las economías locales. De la misma manera, la vinculación permanente con otros actores de la comunidad y con los órganos territoriales de gobierno es fundamental para orientar la formación técnico profesional de manera congruente con las estrategias de desarrollo local.

Este dispositivo comienza a constituirse a partir del año 1998 cuando el INET, promueve, en algunas provincias, el desarrollo de proyectos denominados Sistemas Locales de Ofertas y Servicios Educativos (SILOSE). Este modelo de intervención surge como una alternativa para superar la fragmentación y las falencias en la organización de la oferta actual de formación en sus diversas variantes. Se trata de proyectos de gestión compartida en donde el nivel nacional, el nivel provincial y las instituciones de una zona realizan acuerdos de trabajo para la reconfiguración de los servicios actuales de formación técnico-profesional: equipos directivos de las instituciones de educación media, de educación de adultos y de formación profesional de la zona; equipo técnico provincial y técnicos del nivel nacional; padres, y alumnos; representantes de empresas, de sindicatos, de la Municipalidad y de diversas organizaciones comunitarias, etc.

El desarrollo de este programa significó la introducción de una idea novedosa en la experiencia de nuestro país: si bien las instituciones son la unidad fundamental de cambio en la transformación de la formación técnico-profesional, la unidad de análisis para la reformulación de las ofertas es la zona. La construcción de los mapas zonales de ofertas y servicios de formación comienza a estructurarse en torno a estudios prospectivos sobre las condiciones económicas del territorio,

las capacidades instaladas en el sistema educativo local y el comportamiento de la matrícula y sus proyecciones. Este trabajo de análisis se lleva a cabo en una serie prevista de escenarios de trabajo que involucran a actores diversos de la comunidad relacionados directa o indirectamente con la formación.

El desarrollo de un SILOSE, en la situación actual de la formación técnico-profesional en Argentina, supone un proceso de asociación y/o integración de instituciones que permita un incremento en la escala de ellas [Actualmente, en Argentina, la mayor parte de las instituciones de FTP se caracterizan por una baja matrícula y, en muchos casos, por brindar ofertas similares en un mismo territorio.], para organizar ofertas y servicios formativos variados, abiertos, flexibles y con oportunidades de progresión. Un sistema de estas características hace necesaria una gestión estratégica que incorpore a los diversos actores del ámbito público y privado para actualizar el diagnóstico y ajustar la pertinencia de las ofertas del sistema, gestionar conflictos, optimizar recursos, mantener la vinculación con el sector productivo, desarrollar estrategias zonales de capacitación docente.

El desarrollo de estas experiencias plantea la discusión sobre la institucionalidad de los ámbitos territoriales ¿Se trata de un ámbito de coordinación de las instituciones que operan en la zona

o de un proceso de integración bajo una única conducción, con una única política educativa zonal y una única administración de los recursos? En cualquiera de los casos ¿cuáles son las misiones y funciones de este ámbito? Esto torna complejas las preguntas que se formularon ante el dispositivo institucional con respecto a descentralización y autonomía: ¿cuál es la relación del nivel local con los otros niveles de gestión (institucional, provincial y nacional)? Es evidente que esto traslada decisiones actualmente concentradas en los ámbitos provinciales al nivel local. El proceso de asociación e integración de instituciones involucra, en muchos casos, a centros formativos que dependen de diferentes ámbitos administrativos [Sirva como ejemplo el caso de asociación de una Escuela de Salud Pública dependiente del Ministerio de Salud de una provincia con una institución de nivel medio dependiente del Ministerio de Educación. El proyecto educativo de dichas instituciones presenta ofertas que van de una técnica de nivel medio a calificaciones profesionales diversas: Trayectos Técnico-Profesionales (TTP) de Salud y Ambiente, Cursos de Mucama Hospitalaria, Obstetricia, etc. Otros proyectos se conforman por la asociación de escuelas técnicas de nivel medio con Centros de Formación Profesional dependientes del Ministerio de Trabajo o incluso con instituciones de enseñanza privada, etc.] ¿Qué carácter tendrán estas nuevas organizaciones? ¿Cómo regular la tensión entre la especificidad de la formación técnico-profesio-

nal que da origen a estas instituciones y sus diversos ámbitos de pertenencia: público o privado? ¿Cuál es el marco regulatorio más adecuado para el desempeño de estas instituciones?

Retomando los cuatro rasgos del escenario de la formación técnico-profesional que mencionamos al comienzo de esta ponencia, se podría decir que el territorial constituye en la Argentina un dispositivo que permite un abordaje interesante de las dificultades que ellos presentan. Ante la recentralización de las decisiones al nivel de las administraciones provinciales, producto de una política defensiva frente al nuevo escenario, el proceso de constitución de un SILOSE traslada decisiones provinciales al nivel local y apuesta a construir un actor plural que cobre cada vez más protagonismo en la definición de la formación técnico profesional de su propia comunidad. Respecto de la complejidad de los procesos de elaboración e implantación de políticas de formación por la incorporación de nuevos actores, la escala local brinda la posibilidad de constituir un escenarios adecuados para el involucramiento de los sectores empresariales, sindicales, del gobierno local y otros actores de la comunidad. En cuanto a las posibilidades de convergencia de la educación general, la educación de adultos y la formación técnico profesional, el fortalecimiento de una red de instituciones diversas asociadas en un territorio permite variadas articulaciones que no se podrían desarrollar en la actual configuración

de los servicios educativos en la Argentina. Esto nos vincula con el primero de los rasgos mencionados: la fragmentación y yuxtaposición de instituciones y servicios formativos resultante de la suma histórica de decisiones tomadas sin un marco que les otorgue consistencia. Esta situación sólo puede ser superada con una fuerte visión de sistema de los servicios en cada territorio, en el marco de reglas de juego claras establecidas en los niveles nacional y provincial.

Hay un concepto intrínseco al dispositivo territorial: cooperación. La forma de lograr una respuesta formativa que se caracterice por su pertinencia, calidad y capacidad de transformación rápida y permanente, conforme a los cambios que se registren en el medio en el que se encuentra inserta, es la cooperación entre instituciones. La forma de hacer viables instituciones pequeñas y empobrecidas por décadas de desinversión en el sector no es la competencia entre éstas sino la asociación. Creo, por último, que la eficacia y la eficiencia no deben buscarse respecto de instituciones aisladas sino con referencia a un sistema territorial.

3. Reflexiones finales

Los dispositivos mencionados - regresando a la metáfora ya utilizada - plantean explorar y a la vez construir condiciones para la definición de nuevas reglas de juego e instrumentos de gestión de un sistema que opera en

un escenario radicalmente alterado. Reglas que permitan a los distintos actores posicionarse de modo diferente e instrumentos que les ayuden a orientar, evaluar y mejorar sus propias apuestas en escenarios definidos.

Los dispositivos desarrollados buscan fortalecer la autonomía de las instituciones, pero sobre una base territorial que permita reconfigurar los servicios de formación técnico profesional, articulándolos entre sí y con proyectos y agentes locales de desarrollo. Al mismo tiempo buscan establecer estándares compartidos federalmente para la certificación de aprendizajes y de instituciones, desarrollando para ello mecanismos de participación empresarial y sindical por sectores de actividad y fortaleciendo el papel de los gobiernos provinciales en los procesos de acreditación de las instituciones.

La evolución de estas líneas de política enfrenta dificultades importantes cuando se plantea el paso del nivel experimental a su generalización en las distintas realidades provinciales. La generación un nuevo marco regulatorio que las consolide y proyecte implica la construcción de una voluntad política necesariamente plural que involucre a los nuevos actores. La institucionalización de diferentes niveles de elaboración y gestión de políticas implica una reorganización y profesionalización de los organismos nacionales y provinciales, así como la promoción de alianzas estratégicas a niveles locales.

La reconfiguración de los servicios implica la diversificación de las fuentes de financiamiento y la creación de mecanismos de asignación de recursos consistentes con las líneas de política planteadas.

Las oportunidades para avanzar en esta dirección están, sin embargo abier-

tas. La gran ventaja es al mismo tiempo la debilidad más fuerte: no se trata de desmontar un sistema consolidado y resistente al cambio sino más bien de construir nuevos sentidos y direcciones a un sistema desarticulado y fragmentado en el que los actores enfrentan, con escasos recursos, escenarios altamente inciertos.”