

La articulación entre los niveles de definición de la política educativa en Argentina. La experiencia del plan de capacitación docente Escuelas de Innovación (2011–2015)

Articulating actions among the levels of education policy definition. The case of a teacher training plan called Escuelas de Innovación (2011–2015)

Marchetti, Braian; Porta, Luis

Braian Marchetti *
bmarchetti89@gmail.com
UNMDP, Argentina
CONICET, Argentina

Luis Porta *
luisporta510@gmail.com
UNMDP, Argentina
CONICET, Argentina

Itinerarios educativos
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
ISSN: 1850-3853
ISSN-e: 2362-5554
Periodicidad: Semestral
núm. 16, e0024, 2022
revistadelindi@fhuc.unl.edu.ar

Recepción: 14 Febrero 2022
Aprobación: 10 Junio 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/582/5823319006/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/ie.2022.16.e0024>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: Los niveles de definición macro, meso y micro de las políticas educativas se articulan en el marco del federalismo argentino para alcanzar su puesta en acto. En el caso de las políticas de inclusión digital y las acciones de formación docente en ejercicio, esta articulación significa una de las cuestiones fundamentales para que pueda desarrollarse.

Recuperamos en este trabajo algunos de los hallazgos de una investigación mayor realizada sobre las políticas públicas de formación docente con inclusión de medios digitales, en la cual hemos profundizado sobre la experiencia del Plan Nacional de Capacitación *Escuelas de Innovación* (2011–2015) y su articulación con las jurisdicciones provinciales. Desde una metodología cualitativa e interpretativa, el trabajo de campo de esta investigación se centró principalmente en la realización de entrevistas en profundidad a integrantes del plan Escuelas de Innovación.

Palabras clave: niveles de la política, puesta en acto, inclusión digital, *Escuelas de Innovación*.

Abstract: *Education policies are defined at macro, meso, and micro levels. These levels are articulated in a context of federalism in Argentina to achieve their implementation. In the case of digital inclusion policies and teaching training actions, such articulation is crucial for their development. This article explores some findings of a research work on public policies for teacher training, which digs into the experience of the Argentine training plan called Escuelas de Innovación (2011–2015) and its articulation with provincial jurisdictions. Framed in a qualitative and interpretative methodology, fieldwork was focused on in-depth interviews with members of the aforementioned plan.*

Keywords: *policy levels, enactment, digital inclusion, Escuelas de Innovación.*

INTRODUCCIÓN

Las políticas educativas nacionales en Argentina y las de inclusión digital en particular se han desarrollado sobre la base de la articulación entre los distintos niveles de definición de la política: macro, meso y micro (Ferreira, 2013). Desde este reconocimiento de los niveles de definición de la política educativa, en una investigación mayor a este artículo, hemos analizado al programa *Conectar Igualdad* (PCI) y las políticas de inclusión digital, al mapa de la formación docente en ejercicio y al plan de capacitación docente *Escuelas de Innovación* (EI), con el énfasis puesto sobre los procesos de articulación que posibilitaron el desarrollo de un plan de capacitación docente en ejercicio de escala nacional en el marco de un programa masivo de distribución de equipamiento informático como fue el PCI entre 2011 y 2015.

Concebimos al análisis de las políticas públicas desde la centralidad de los sujetos que traducen y reinterpretan las políticas en sus contextos particulares. Es por ello que esta investigación de carácter cualitativo e interpretativo tuvo como centro de su trabajo de campo la realización de entrevistas en profundidad a decisores de las políticas públicas educativas. Principalmente en esta oportunidad recuperamos las entrevistas realizadas a miembros de la coordinación general de EI, capacitadores e integrantes del equipo de gestión del plan.

En primer lugar, presentamos algunas reflexiones teóricas en torno al estudio de las políticas públicas educativas de inclusión digital. En segundo lugar, explicitamos las consideraciones metodológicas sobre las cuales se realizó la investigación. En tercer lugar, nos adentramos sobre la experiencia de Escuelas de Innovación e indagamos sobre la articulación entre el nivel macro del plan y el nivel meso de las provincias en las cuales desarrolló sus capacitaciones. En cuarto y último lugar, desarrollamos una caracterización sobre el trabajo realizado por parte de los equipos técnicos y capacitadores de EI, y los equipos de gestión de las jurisdicciones provinciales al momento de concretar la realización de las distintas instancias formativas propuestas por el plan nacional en los territorios provinciales.

LOS NIVELES DE DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DIGITAL EDUCATIVA

La vinculación entre las políticas nacionales y su relación con los actores que dependen de los distritos provinciales ha sido parte de debates sobre todo en el campo de la Ciencia Política, la Sociología y las Ciencias de la Educación para las políticas educativas en específico. Más allá de las distintas perspectivas, al momento de abordar el análisis de políticas de carácter nacional es posible afirmar que «no existe una dinámica propiamente nacional más que como resultado de negociaciones entre actores que, necesariamente, dependen de la construcción de apoyos en los distritos provinciales» (Rodrigo, 2016:65). Esta jerarquización de la relevancia que se le otorga a las jurisdicciones provinciales genera un espacio fértil dentro de la investigación educativa para incorporar al análisis el rol de estas instancias provinciales y la interacción entre los distintos niveles de definición que ocupan los distintos actores en la puesta en acto de las políticas públicas.

Las transformaciones que han atravesado los sistemas educativos en las últimas décadas en América Latina por los procesos de reforma educativa o de descentralización han contribuido a redefinir el rol de las

NOTAS DE AUTOR

- * Braian Marchetti es doctor en Humanidades y Artes mención Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Rosario. Becario interno doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente del Departamento de Ciencias de la Educación de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina.
- * Luis Porta es doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Granada (España). Docente e Investigador del Departamento de Ciencias de la Educación de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.

instancias provinciales y los niveles intermedios en el gobierno educativo (Gvirtz, 2010). Identificamos tres niveles dentro de la definición de las políticas educativas: el nivel macro, entendido como el conjunto de directrices básicas a partir de las cuales se organiza y gestiona un sistema educativo nacional definidas por cada uno de los países en interacción con sus respectivas provincias, estados o departamentos; el nivel meso, construido a partir de la relación de las provincias con las escuelas y la discusión sobre los núcleos básicos de las concertaciones nacionales, generando nuevos consensos y redefiniendo otros; y por último, el nivel micro que se configura a partir de la reinterpretación y contextualización de las políticas jurisdiccionales por cada una de las instituciones educativas (Ferreira, 2013).

La caracterización realizada en tres niveles nos habilita a repensar la concepción sobre los niveles intermedios, los cuales tradicionalmente han sido abordados como meros intermediarios de la implementación de las políticas. Gvirtz y Torre (2015) proponen ampliar los análisis de las investigaciones en materia de política educativa hacia los niveles intermedios, entendiéndolos como aquellos sectores estatales que operan entre las escuelas y el nivel de elaboración de las políticas, y que componen las estructuras educativas locales. Profundizar la exploración sobre los actores de nivel intermedio resulta de relevancia ya que estos actores «lejos de ser meras correas de transmisión neutrales, tienen un impacto decisivo en la redefinición de las políticas y las demandas sectoriales y, consecuentemente, en la performance del sistema educativo» (Dufour, 2008:46). En el caso de las políticas públicas de inclusión digital esta caracterización se ve ampliamente reflejada ante la necesidad de articular entre distintos niveles de definición de la política en el Estado.

El programa *Conectar Igualdad* (PCI) fue lanzado en el año 2010, estuvo destinado a garantizar el acceso y uso de las tecnologías y a mejorar los procesos de enseñanza y de aprendizaje a través de la modificación de las formas de trabajo en el aula y en la escuela a partir del modelo 1 a 1. Poner en marcha un programa de estas características implicó abordar múltiples líneas de trabajo en simultáneo que contemplaron aspectos referidos a la compra, distribución y reparación de computadoras, a la instalación de pisos tecnológicos en los establecimientos educativos, al desarrollo de software y materiales didácticos, y al desarrollo de instancias formativas para los docentes. El PCI se convirtió así en el mayor programa del Estado en la historia del país dedicado a la distribución de equipamiento masivo a estudiantes y docentes del nivel secundario y superior no universitario al alcanzar, para agosto de 2015, la entrega de más de 5 millones de notebooks en 11.000 establecimientos educativos (MEN, 2015). Además, la oferta formativa docente en ejercicio, y en particular la estatal, creció durante el desarrollo del PCI y fue parte de las líneas de acción prioritarias del programa.

Dentro de esa oferta formativa, el plan de capacitación *Escuelas de Innovación* (EI) se configuró como una de las opciones que desde el Estado se pusieron a disposición de los docentes a nivel nacional. Este plan tuvo lugar durante los años 2011 y 2015 bajo la intención de dar lugar a la incorporación de tecnologías en las prácticas de enseñanza del nivel secundario, articular sus acciones principalmente en la realización de capacitaciones de tipo presencial para docentes y directivos de todo el país, desarrollar espacios de intercambio virtual y documentar la experiencia realizada. Sólo entre 2013 y 2015 desde EI se realizaron más de mil encuentros de capacitación en escuelas de distintas localidades de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, San Juan, Santa Cruz, Tucumán y Jujuy.

El entramado construido por las distintas políticas que formaron parte del PCI, y en especial las de formación docente, es abordado en este trabajo a partir de la recuperación de la experiencia del plan de capacitación EI.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Este trabajo representa parte de los hallazgos de una investigación mayor en la que nos hemos propuesto indagar sobre el alcance de las políticas públicas nacionales de formación en ejercicio con inclusión de medios digitales para la enseñanza de las Ciencias Sociales, a través de un análisis del plan de capacitación docente

Escuelas de Innovación (2011–2015). Este estudio nos permitió recuperar la experiencia del proceso inédito que generó el PCI para la formación docente e indagar sobre el desarrollo de estas políticas a nivel nacional y provincial.

La investigación se define como cualitativa e interpretativa (Denzin y Lincoln, 2011) y su desarrollo metodológico consistió principalmente en el análisis documental (Rapley, 2014) y en la realización de entrevistas en profundidad (Robles, 2011). Las voces y prácticas de los sujetos que intervinieron en los procesos de diseño y puesta en acto de EI fueron abordadas desde el enfoque narrativo (Bolívar, Domínguez y Fernández, 2001). En las entrevistas en profundidad a decisores de políticas educativas, capacitadores de EI y docentes capacitados, se buscó interpretar dicha experiencia de política de formación en ejercicio desde su planificación y diseño hasta su puesta en acto en los establecimientos educativos. En esta ocasión recuperaremos distintos fragmentos de ocho entrevistas que resultan de interés para las temáticas aquí abordadas: a 3 Coordinadoras Generales de EI (ECGEI 1, ECGEI 2, ECGEI 3); a 4 Capacitadoras de Escuelas de Innovación (ECEI 1, ECEI 2, ECEI 3, ECEI 4) y a un integrante del Equipo de Gestión de EI (EEGEI). Debido a que las entrevistadas se desempeñaron en espacios de gestión pública y continúan haciéndolo en distintos casos optamos por mantener el anonimato e identificarlas mediante la codificación descripta. Vale aclarar que en el caso de las Coordinadoras de EI la selección de la numeración responde al orden temporal en el que se desempeñaron en el cargo, mientras que en el caso de las Capacitadoras responde al orden de realización de la entrevista y no refleja jerarquías ni clasificaciones cualitativas.

Las entrevistas seleccionadas fueron llevadas a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires durante el año 2018. Para ese momento los entrevistados ya habían culminado su desempeño en los cargos de gestión por los cuales fueron entrevistados debido a la finalización del plan *Escuelas de Innovación* en 2015. El contacto con los entrevistados se estableció a partir del envío de correos electrónicos provistos por redes académicas o a partir del encadenamiento al que condujo la misma investigación.

ESCUELAS DE INNOVACIÓN Y LOS PRIMEROS CONTACTOS CON LAS JURISDICCIONES PROVINCIALES

Un sistema federal implica la relación entre las autoridades nacionales y subnacionales a partir de los respectivos derechos y obligaciones de cada una (Dufour, 2008). Esta particularidad no resulta ajena a la política educativa argentina en donde, tanto para el PCI como para el desarrollo de las estrategias de formación docente, la articulación desde los niveles nacionales de gestión del Ministerio de Educación de la Nación de manera directa con las autoridades educativas de las distintas provincias o de manera coordinada con todas las jurisdicciones a través del Consejo Federal de Educación, resultó determinante para el buen desempeño de las distintas políticas.

Escuelas de Innovación (EI) fue un plan de capacitación docente de alcance nacional creado por la ANSES en el marco del PCI. Para llevar adelante sus objetivos, entre 2011 y 2015, EI realizó acciones de formación presencial y acompañamiento online a distintos actores educativos, elaboró materiales con propuestas didácticas, documentó la experiencia a través de informes de evaluación, y evaluó la implementación en cada una de las localidades para todas las áreas de trabajo. Las tareas del plan se articularon a través de tres grandes áreas de trabajo compuestas por el área de Gestión Educativa, el área Disciplinar y el área Transversal. El área de Gestión Educativa fue la responsable de la transmisión de experiencias y el acompañamiento a supervisores y directores en los temas y herramientas claves para la incorporación de las tecnologías en la gestión institucional de las escuelas. El Área Disciplinar tuvo a cargo la tarea de brindar asesoramiento para la incorporación de las tecnologías en las propuestas de enseñanza de las áreas de Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Matemática y Lengua y Literatura, mediante un esquema de funcionamiento donde cada área específica contaba con una coordinadora y un grupo de capacitadores que conformaban el equipo de trabajo disciplinar. El Área Transversal tuvo a su cargo la tarea de acompañar el desarrollo de propuestas de

inclusión digital transdisciplinarias, tanto en contenidos de Competencias Digitales y Educación Ambiental como en aspectos vinculados a la modalidad de Educación Especial.

La estructura organizativa que dio lugar a este esquema tuvo en su lugar de mayor responsabilidad a una Coordinadora General de EI que articulaba las tareas de las distintas áreas de trabajo. Durante los cuatro años de duración del plan hubo tres coordinadoras distintas, una de ellas nos describió en qué consistían sus tareas principales:

El trabajo con las jurisdicciones para llevar adelante Escuelas de Innovación en cada jurisdicción y que tuvieran, no los mismos objetivos, pero que se pudieran adaptar a la necesidad y posibilidad de cada jurisdicción. [...] Después tenía todo el trabajo de coordinar los equipos, que eran como siete equipos de distintas áreas y distintas disciplinas, trabajábamos con Educación Especial, Educación Ambiental, Inicial, y después Lengua, Matemática, Sociales, Naturales y Gestión, y un equipo de Competencias Digitales (ECGEI 3 – 17/05/2018).

A su vez, el Área disciplinar estaba integrada por una Coordinadora de Área y un equipo de capacitadores. Este esquema se construyó a escala nacional con la idea de desarrollar el trabajo en las distintas jurisdicciones provinciales. Aspecto que era identificado como un desafío según una de las Coordinadoras Generales de Escuelas de Innovación:

Es el desafío de una política pública que viene del ejecutivo a las jurisdicciones en un país que es federal y el federalismo supone un nivel de autonomía importante de las provincias, vos acordás contenidos mínimos entre todos los ministerios, pero después la concreción curricular de esos contenidos mínimos en cada provincia es diferente y bueno, esa cosa federal se juega cuando vos querés instalar una política como Conectar Igualdad (ECGEI 1 – 10/05/2018).

Bajo esta premisa de articulación entre los distintos niveles de la gestión educativa, la necesidad de construir acuerdos para que EI, en calidad de plan de capacitación nacional, pudiera llegar a realizar sus acciones de formación docente en distintas escuelas que se encontraban bajo la órbita de gestión jurisdiccional, los diálogos que se pudieran entablar desde la Dirección Ejecutiva del PCI resultaban fundamentales. Una de las Coordinadoras de EI describe este diálogo inicial de la siguiente manera:

Como marco, había a nivel de la Dirección Ejecutiva un acuerdo con el ministro de cada provincia. Para llegar a la escuela en escala, vos no fuiste a dos escuelas, vos fuiste a diez, quince escuelas o dependiendo de la provincia, corresponde construir un acuerdo con el ministro, entonces coexistían como distintos niveles de acuerdo para realmente cerrar y definir (ECGEI 2 – 23/08/2018).

A partir de este relato observamos que para la puesta en marcha de las acciones de EI fue necesaria como primera instancia la construcción de acuerdos generados desde la Dirección Ejecutiva del PCI en ANSES con los ministros educativos de las provincias. Según una de las entrevistadas del plan la Directora Ejecutiva «era la cabeza política» (ECEI 2 – 25/10/2018) y los acuerdos realizados desde su Dirección resultaban fundamentales ya que ella «podía entretener con la gente de educación de las distintas provincias para que se hicieran los cursos en esas provincias» (ECEI 2 – 25/10/2018). De esta manera, la relación intrínseca de EI con el PCI no se encontraba únicamente en el marco del fomento a la inclusión digital, sino que desde la gestión de sus actividades el ingreso a una determinada provincia se definía en conjunto con los distintos aspectos vinculados a la gestión del PCI a través de su Dirección Ejecutiva.

Es decir, desde el nivel de gestión nacional de la Dirección Ejecutiva del PCI se acordaba con los ministros de educación de las provincias para realizar las actividades de EI en la jurisdicción. La figura de la Directora Ejecutiva del PCI aparece en esta etapa con un rol fundamental, ya que además de realizar este trabajo de generación de acuerdos con las jurisdicciones tenía una tarea importante hacia adentro de EI. Una de las Coordinadoras Generales indicó en referencia a la Directora que «respondía [a ella] directamente» (ECGEI 3 – 17/05/2018) y agregó: «Donde sí yo trabajaba y mucho era con las jurisdicciones, y trabajaba con ministerios o con directores de secundaria, pero no la parte, digamos, de articulación de esa parte del programa» (ECGEI 3 – 17/05/2018).

A partir de este relato identificamos un doble rol de la Dirección Ejecutiva del PCI en relación con las actividades de EI, ya que tenía a su cargo la gestión para habilitar el ingreso del plan a la jurisdicción así como la conducción de esas directrices frente a las Coordinación General de EI. En un nivel macro vemos entonces de qué manera fue necesario construir diálogos y acuerdos entre la Dirección Ejecutiva de carácter nacional del PCI con las jurisdicciones provinciales para permitir el ingreso de EI. Esta necesidad de articular y de construir acuerdos con las distintas jurisdicciones aparece como un elemento clave a resolver desde los espacios de gestión y coordinación general de EI pero que dependían en una primera instancia de los contactos que se entablaran desde la Dirección Ejecutiva del PCI.

LA ARTICULACIÓN CON LOS EQUIPOS TÉCNICOS JURISDICCIONALES

Allanado el camino a partir de los acuerdos generados desde la Dirección Ejecutiva del PCI en ANSES para la llegada del plan en las distintas provincias, tenía lugar una segunda etapa de articulación con los distintos actores que constituían el mapa de gestión educativa provincial. Allí los equipos de coordinación de EI se ponían en contacto con los equipos educativos jurisdiccionales para definir distintos aspectos referidos a la realización de las capacitaciones.

La puesta en funcionamiento del PCI dio lugar a la construcción de un nuevo mapa de actores vinculados a la inclusión digital. En este nuevo mapa, según una de las Coordinadoras de EI entrevistadas, el Ministerio de Educación de la Nación «había generado un equipo de coordinadores, uno por jurisdicción y esos coordinadores tenían los referentes que iban a las escuelas y visitaban el territorio» (ECGEI 1 – 10/05/2018). Además de la designación de estos equipos, la estructura de gestión que cada jurisdicción construía y la jerarquía que se le otorgaba al área de inclusión de tecnologías en educación, definía de alguna manera la impronta que cada provincia le daba a ese tipo de políticas. Estas particularidades propias de cada gestión educativa provincial generaban contextos diversos en términos de la estructura organizativa, los perfiles profesionales y la importancia otorgada al desarrollo de acciones vinculadas a la tecnología educativa.

Desde EI advirtieron estas particularidades e identificaron las problemáticas que se les presentaron en aquellos territorios en donde los equipos encargados de las políticas de inclusión digital no tenían demasiado desarrollo, tal como narra una de las capacitadoras entrevistadas:

Entonces vos decís equipo técnico y así como estaba el coordinador que era luz absoluta y otra la compañera de él que era gente que manejaba la tecnología y además tenía una perspectiva didáctica espectacular y un conocimiento de la historia súper armado, había gente que no, que había empezado a usar la tecnología ayer, que eran los equipos técnicos porque eran parte del equipo técnico ya de la provincia, por su perspectiva por ahí en la didáctica o porque había distintos motivos que los volvían ser parte del equipo técnico. [...] Entonces como que la trama institucional para mí es re importante, eso era un tema, en absoluto, porque también esos referentes, digo, sí me costaba que un profé me responda un mail, bueno, ahora cuando el equipo técnico no te respondía los mails, decías «ok, tengo un problema mayor» porque se supone que son mis aliados en la provincia y que me motorizan las cosas. A veces también uno imagina el equipo técnico e imagina que viven las mejores condiciones del universo, la verdad que el equipo técnico al mismo tiempo seguían siendo docentes y con su propio auto recorrían la provincia y nosotros en el medio (ECEI 3 – 24/10/2018).

Este relato nos permite identificar dos problemáticas particulares vinculadas a los equipos técnicos jurisdiccionales: por un lado, en relación con la conformación de dichos equipos y los perfiles formativos de cada uno de sus integrantes, de los cuales se esperaba que hubiera una sintonía en el conocimiento didáctico sobre el trabajo con tecnologías; y, por el otro, en relación con el compromiso con la tarea a desempeñar ya que se esperaba que estos equipos fueran motores de las actividades formativas y el sostenimiento de EI en la jurisdicción.

Resulta interesante también recuperar la apreciación que realiza la entrevistada sobre las condiciones laborales de los equipos técnicos, las cuales determinaban en definitiva al buen desarrollo de sus tareas. Esta

situación nos remite nuevamente a la importancia de la conformación de las estructuras de gestión y la jerarquía otorgada al área de inclusión de tecnologías de la jurisdicción:

Esa fue una de las cosas más complejas que tiene que ver con el escenario federal y con la multiplicidad de actores, porque aparte vos tenés que trabajar con un coordinador, pero ese coordinador a veces estaba con un director de nivel y a veces no, a veces era un director de tecnología, entonces ese director de tecnología tenía que sentarse a su vez con el director de nivel y a su vez había que hablar con toda la línea de inspección (ECGEI 2 – 23/08/2018).

Al referirnos a esta particularidad de los equipos técnicos resulta inevitable no hacer referencia a los aportes de Gvirtz y Torre (2015) con relación a los actores de nivel intermedio en el desarrollo de las políticas educativas. Según los autores, estos actores estatales que operan entre las escuelas y el nivel de elaboración de las políticas y que comprenden las estructuras educativas locales tienen un rol decisivo en la redefinición de las políticas a nivel local. Así, vemos que luego de los acuerdos generados en el nivel superior que describimos en el apartado anterior, en la etapa de articulación entre los equipos de EI con la jurisdicción, los actores intermedios, en este caso los equipos técnicos, resultaron determinantes en las características que tomaron las actividades formativas del plan en cada provincia.

A continuación, vemos dos ejemplos de cómo ocurría este proceso de articulación entre la coordinación de EI y los equipos jurisdiccionales en dos provincias con distintas características como lo son Misiones y Buenos Aires. Para el caso de Misiones, recuperamos el relato de una de las Coordinadoras Generales de EI:

Íbamos directo a la jurisdicción que nos tocaba, entonces vos hablabas con la coordinadora de Misiones, entonces te articulaba ella con la supervisión, la dirección. Esta coordinadora la designaba el Ministerio de su provincia y tenía un reporte político con el Ministerio de Educación, si el Ministerio le decía «te mando la carpa» la tenía que recibir. Tenía una articulación política pero era una persona de la provincia, respondía a sus autoridades provinciales y nosotros arreglábamos con esa persona pero no nos respondía a nosotros. Era «che vamos a ir a tu provincia a hacer las capacitaciones porque fue lo que se acordó en el nivel superior» en ese nivel se acordaron las 5 provincias para 2011. Esa se la tuvo que aguantar. Después ella me decía «una escuela en El Dorado, una en Iguazú y una escuela en Posadas» [...]. Eso era una logística porque a Posadas tenías un avión, a El Dorado no tenías nada, entonces ahí usábamos la estructura del ANSES. Entonces la UDAI de El Dorado tenía una camionetita que decía ANSES entonces nos venían a buscar y te llevaban a la escuela y después no sé dónde. O no sé dependía el caso, pero ANSES al tener una proyección nacional, al tener las UDAI, las oficinas de atención al público, eso te da una infraestructura de funcionamiento (ECGEI 1 – 10/05/2018).

A partir de este relato es posible observar la centralidad para el desarrollo de EI en la provincia que tenía la figura de la coordinación provincial, la cual respondía al Ministerio de Educación de la Nación y articulaba con las autoridades educativas jurisdiccionales para la llegada de las distintas acciones referidas al PCI, en este caso, acciones de formación docente. Otro aspecto interesante a destacar resulta de la autonomía en el funcionamiento que le otorgaba la estructura de ANSES a EI, como queda expresado en el fragmento seleccionado a partir de la utilización del transporte de las UDAI de las distintas ciudades.

Para el caso de la provincia de Buenos Aires no aparece esta figura de la coordinación provincial sino que el nexo se realizaba directamente con las autoridades educativas. Sin embargo, lo que no cambia es la presencia de un primer acuerdo a nivel general que luego habilitaba la profundización en la definición de las acciones del plan. El trabajo en esta provincia es descrito por uno de los integrantes del equipo de gestión de EI:

Por un lado, presentar el plan de trabajo general al Ministerio de Educación de la provincia y luego una vez teniendo su venia laburar con las instancias regionales o distritales en qué áreas preferían que sus docentes se capaciten, como era un plan de mediano plazo lo que hicimos fue un semestre laburar con un área, después cambiar el área. [...] Entonces, la articulación iba desde una cuestión más si se quiere política, entendiendo política como la necesidad de acordar con la provincia el dispositivo de laburo y eso, y después bueno, una cuestión más de logística si se quiere, de dónde hacemos los encuentros, cosas más mundanas pero que en definitiva hacían al éxito, de las jornadas, para garantizar la mayor asistencia posible y todo eso (EEGEI – 11/05/2018).

Este circuito de trabajo, claramente explicitado en el relato, recupera una de las cuestiones más interesantes del plan en términos del trabajo realizado con las jurisdicciones que tiene que ver con la adaptación a los

requerimientos de cada provincia. A partir de este fragmento podemos observar cómo el área temática que realizaría las capacitaciones en cada jurisdicción era acordada en esta etapa. También las figuras de las jefaturas regionales y distritales, como actores de nivel intermedio, aparecen en la provincia de Buenos Aires, probablemente por su volumen, con un papel importante al momento de realizar este tipo de definiciones más específicas sobre la realización de las capacitaciones. Todo este proceso es sintetizado por el entrevistado de la siguiente manera:

En definitiva, digamos, era esa la articulación, que obviamente requería de una primerísima reunión o primerísimo acuerdo general con la instancia del Ministerio central, con la Dirección provincial de Gestión Educativa y luego las conversaciones con ellos eran más de cada tanto hacíamos como un seguimiento con ellos de cómo iba el programa (EEGEI – 11/05/2018).

Este recorrido nos permite identificar cómo una vez realizados los acuerdos entre las autoridades del PCI y los ministros provinciales se abría una etapa de articulación en la cual los equipos técnicos jurisdiccionales y las autoridades de la administración educativa como actores estatales de nivel intermedio entraban en escena con un papel determinante según su formación, compromiso y estructura de gestión disponible, para el desarrollo posterior de las actividades de capacitación de EI en la provincia. Durante esta segunda etapa de articulación con cada jurisdicción, una vez que ya se había realizado el acuerdo a nivel central, los diálogos ocurridos con los equipos educativos de cada provincia abordaban distintos ejes que definían la forma final que tendrían las acciones del EI en cada jurisdicción.

Hemos visto que el panorama general de la formación docente se caracterizaba por su heterogeneidad, sus múltiples oferentes y en algunos casos por la falta de articulación de las distintas iniciativas vigentes. Ante este escenario, uno de los acuerdos generados con las jurisdicciones tenía que ver con el tipo de dispositivo de formación que recibirían en función del recorrido previo en materia de formación docente de la provincia y de las acciones de formación que ocurrían en paralelo al funcionamiento de EI. Una de las capacitadoras resaltó este aspecto en su relato:

Me parece que la tradición docente en cada provincia también hace la diferencia, como que esas cosas tienen un peso que cuando pensás un plan que es nacional, un programa que es nacional, a veces te comés las diferencias locales (ECEI 3 – 24/10/2018).

Otro de los aspectos a considerar con la jurisdicción provincial tenía que ver con la oferta formativa en general. La superposición de instancias de formación y la articulación entre ellas comprendió uno de los aspectos a resolver en estas instancias de cooperación:

En las provincias lo que se hacía era medio armar un dispositivo a la carta, ¿no? Porque ahí ya sabrás cómo es que se manejan estas cuestiones en términos de jurisdicciones provinciales, entonces cada provincia, cada Ministerio de Educación de la provincia, exigía, demandaba o articulaba con otros programas ya puestos en marcha en la provincia entonces ahí se armaban como cosas más específicas (ECEI 4 – 27/11/2018).

En ese contexto de acciones formativas propiciadas por el PCI, la obligatoriedad de las capacitaciones así como la selección de los docentes que participarían también era un aspecto a definir de manera previa:

Nuestras capacitaciones estaban mediadas por el programa *Conectar Igualdad* en términos generales pero también por las políticas que desempeñaba cada jurisdicción y a veces los docentes se veían presionados, a algunos los obligaban a venir a las capacitaciones (ECEI 2 – 25/10/2018).

De la misma manera, el reconocimiento institucional que se realizaba de las horas destinadas a formación también variaba según las demandas y acuerdos producidos con cada jurisdicción:

Después como se pautaba, en tal jurisdicción les reconocen las horas a los docentes, en tal jurisdicción te pueden reconocer cinco encuentros, cuatro encuentros, seis encuentros, entonces de eso variaba. También variaba según lo que la jurisdicción quería (ECEI 2 – 25/10/2018).

El tipo de dispositivo formativo, la articulación con otras propuestas vigentes en la jurisdicción, la convocatoria a los docentes y el otorgamiento de puntaje son los aspectos que terminaban de delinear las acciones que EI desarrollaría en cada jurisdicción a partir de la recepción del plan de cada gestión jurisdiccional y los acuerdos previos construidos.

De esta manera, tomaba forma un proceso que, como hemos recorrido en este apartado, comenzaba con la generación de acuerdos en el nivel superior entre la Dirección Ejecutiva del PCI y las autoridades educativas provinciales, continuaba con el trabajo de cooperación entre los equipos de coordinación y capacitación de EI con los equipos de gestión educativa provinciales, cada uno con las variantes propias en función de su estructura administrativa, demandas jurisdiccionales y recorrido en materia de formación docente; y se materializaba con el ingreso de las capacitaciones de EI a las escuelas de la provincia.

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo hemos abordado el proceso de articulación necesario con las jurisdicciones provinciales para que un plan de escala nacional como *Escuelas de Innovación* pudiera ingresar a realizar sus capacitaciones en las escuelas de distintas provincias. Identificamos una primera etapa en donde desde el nivel de gestión nacional de la Dirección Ejecutiva del PCI se acordaba con los ministros de educación de las provincias para realizar las actividades de EI en la jurisdicción. Allí, la figura de la Directora Ejecutiva del PCI en ANSES aparece con un rol fundamental al ser la encargada de materializar los acuerdos iniciales para garantizar la realización de las acciones de capacitación de EI.

Una vez realizados estos acuerdos, se abría el espacio para la intervención de la Coordinación de EI y los equipos de capacitación desde donde se articulaban los detalles de la realización de las capacitaciones en la provincia. En este momento, resultaba determinante la configuración provincial de sus equipos técnicos y la estructura administrativa construida para desarrollar las políticas de inclusión digital, ya que los perfiles formativos de los equipos, su compromiso con el desarrollo del plan y las condiciones laborales en las que se encontraban, afectaban de manera directa el trabajo de EI en la jurisdicción. Además de los equipos técnicos, también se encontraba la figura de coordinación provincial del PCI, la cual articulaba con el Ministerio de Educación de la Nación y con las autoridades educativas jurisdiccionales para la llegada de las distintas acciones referidas al programa.

Las instancias de articulación con los distintos actores provinciales habilitaban discusiones en torno al formato definitivo de trabajo que tomaría EI en cada jurisdicción. En esas instancias, desde el plan se prestaba atención a todas las particularidades y demandas de cada localidad y reforzaba así la cooperación con las jurisdicciones como una de las características centrales de la propuesta de capacitación.

Al inicio de este artículo reflexionamos sobre la articulación de las políticas nacionales en las jurisdicciones provinciales a partir de la identificación de distintos niveles de definición de las políticas educativas. En esa sintonía nos parece interesante retomar, a modo de cierre, la caracterización realizada por Di Virgilio (2010) sobre la «complejidad de la cooperación» según la que los desafíos que implica la acción conjunta entre una multiplicidad de participantes y perspectivas, y sus necesarias instancias de debate, consenso y coordinación dan lugar a una complejidad intrínseca a los procesos de articulación entre los distintos niveles de definición de la política. Entendemos que esta complejidad en la cooperación se encontró presente en las instancias de articulación jurisdiccional de EI a partir de los múltiples aspectos que debieron ser resueltos en los distintos contextos que poseía cada provincia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bolívar, A.; Domingo, J.; Fernández, M. (2001). *La investigación biográfico.narrativa en educación. Enfoque y metodología*. Madrid: La Muralla.

- Denzin, N.K.; Lincoln, Y.S. (2011).** Introducción general. La investigación cualitativa como disciplina y como práctica. Denzin, N.K. e Y.S. Lincoln (comps.) *El campo de la investigación cualitativa. Manual de investigación cualitativa*. Vol. I. Barcelona: Gedisa.
- Di Virgilio, M. (2010).** La(s) política(s) educativa(s) como objeto de investigación: formas de construcción y de abordaje. Wainerman, C. y M. Di Virgilio (comps.). *El quehacer de la investigación en educación*. Buenos Aires: Manantial.
- Dufour, G. (2008).** *El rol de los supervisores e inspectores en el gobierno del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Aique.
- Ferreyra, H. (2013).** *Políticas de educación secundaria de jóvenes y adultos. El caso de la provincia de Córdoba, Argentina (2006–2012.) Actores, instituciones y prácticas en contexto*. Córdoba: Comunicarte.
- Gvirtz, S. (2010).** Los horizontes de la investigación en políticas educativas: los niveles intermedios y la ampliación del campo. En Wainerman C. y M. Di Virgilio (comps.). *El quehacer de la investigación en educación*. Buenos Aires: Manantial.
- Gvirtz, S.; Torre, E. (2015).** La dimensión política y técnica de la gestión educativa. Tedesco, J.C. (comp.). *La educación argentina hoy, la urgencia del largo plazo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ministerio de Educación de la Nación (2015).** *La política educativa nacional 2003–2015. Inclusión y mejores aprendizajes para la igualdad educativa*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Rapley, T. (2014).** *Los análisis de la conversación del discurso y de documentos en Investigación Cualitativa*. Madrid: Morata.
- Robles, B. (2011).** La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropofísico. *Cuicuilco*, 18(52), 39–49. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/351/35124304004.pdf>
- Rodrigo, C. (2016).** ¿Qué es la política nacional? Mauro, S., V. Ortiz De Rozas, M. Paratz (comps.). *Política Subnacional en Argentina: enfoques y problemas*. Buenos Aires: UBA.