



Revista Educación
ISSN: 0379-7082
ISSN: 2215-2644
revedu@gmail.com
Universidad de Costa Rica
Costa Rica

Programa Conectar Igualdad en Argentina desde las voces de sus protagonistas. Un análisis de su estructura de gestión y su trama decisional

Marchetti, Braian; Porta, Luis

Programa Conectar Igualdad en Argentina desde las voces de sus protagonistas. Un análisis de su estructura de gestión y su trama decisional

Revista Educación, vol. 47, núm. 1, 2023

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44072432006>

DOI: <https://doi.org/10.15517/revedu.v47i1.49953>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Internacional.

Programa Conectar Igualdad en Argentina desde las voces de sus protagonistas. Un análisis de su estructura de gestión y su trama decisional

The Conectar Igualdad Program in Argentina from the Voices of its Protagonists. An Analysis of its Management Structure and Decision-Making Network

Braian Marchetti

Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata,
Argentina

bmarchetti89@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-7207-5031>

DOI: <https://doi.org/10.15517/revedu.v47i1.49953>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44072432006>

Luis Porta

Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata,
Argentina

luisporta510@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-5828-8743>

Recepción: 14 Marzo 2022
Aprobación: 26 Agosto 2022

RESUMEN:

El Programa Conectar Igualdad (PCI) en Argentina representó la política más importante de las últimas décadas en materia de inclusión digital. Para llevar adelante la distribución de más de cinco millones de *netbooks*, el PCI construyó una estructura de gestión encabezada por un Comité Ejecutivo compuesto por distintos sectores del Estado. El propósito de este trabajo consiste en indagar sobre las características de la estructura de gestión del PCI, identificar las áreas del Estado y sujetos intervinientes dentro de esta y analizar la trama decisional resultante de la interacción entre las áreas y sujetos mencionados. La investigación se define como interpretativa y cualitativa en tanto se nutre de una serie de entrevistas en profundidad realizadas a los sujetos protagonistas de la gestión del PCI. Se caracteriza a la estructura de gestión como intergubernamental y a su trama decisional flexible como única alternativa a las problemáticas y tensiones ocurridas en la articulación de las distintas áreas de gobierno intervinientes. Se considera que para futuras políticas de este estilo es necesario delimitar claramente las tareas a cargo de cada área de gobierno para evitar la dispersión y superposición de los esfuerzos realizados en la multiplicidad de tareas a atender. De la misma manera, diversificar los programas en funcionamiento que abarcan tareas desde la infraestructura tecnológica en una escuela hasta la formación docente o la elaboración del contenido pedagógico de las *netbooks*, facilitará la concreción de los objetivos propuestos. Si bien no hay un único formato en la definición de las estructuras de gestión de este tipo de programas, al ser una política educativa de inclusión digital parece lo indicado que sea el Ministerio de Educación de la Nación quien coordine los destinos de dicho programa, apoyado en otros organismos que puedan actuar de manera complementaria con las compras y contrataciones.

PALABRAS CLAVE: Inclusión digital, Gestión educativa, Programa Conectar Igualdad.

ABSTRACT:

The Conectar Igualdad Program (PCI) in Argentina was the most significant policy in terms of digital inclusion in the last decades. In order to distribute more than five million netbooks, the PCI management structure was in charge of an executive committee consisting of different state areas. The purpose of this work is to investigate the characteristics of the PCI management structure, identify state areas and intervening subjects within it, and analyze the decision-making network resulting from the interaction between the aforementioned areas and subjects. The present research is interpretative and qualitative since a series of in-depth interviews were carried out. The management structure is characterized as intergovernmental and its flexible decision-making network as the only alternative to the problems and tensions that took place in the articulation of the different government areas involved. For future policies alike, it becomes essential to reconsider the distribution of tasks for each government area to avoid overlapping and scattering of the multiple tasks involved. Along the same line, a variety of programs at work –e.g.: from the technological infrastructure in a school to teacher training or the elaboration of the pedagogical content of the netbooks- will help in the fulfillment of the objectives. Although there is not a single format in the definition of the management structures for this

type of program, since it is an educational policy of digital inclusion, it seems appropriate that the National Ministry of Education coordinates the recipients of this program, supported by other organizations that in charge of purchases and contracts.

KEYWORDS: Digital Inclusion, Education Management, Conectar Igualdad Program.

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas en América Latina se han desarrollado políticas de inclusión digital que apuntaron a la distribución de equipamiento informático a estudiantes y docentes, a la instalación de conectividad, pisos tecnológicos y apoyo técnico en los establecimientos educativos, a la producción de contenidos didácticos digitales y la formación del cuerpo docente. En Argentina, el Programa Conectar Igualdad (PCI) representó la política pública de inclusión tecnológica desde la cual el rol del Estado, como garante del acceso y uso de las tecnologías para estudiantes del nivel secundario, fue puesto en el centro de la escena.

En los distintos proyectos de modelo 1 a 1, implementados por los Estados nacionales en América Latina, se dieron distintas estrategias para llevar adelante estos programas destinados a disminuir la brecha digital. Así se conformó un escenario heterogéneo, tanto por la diversidad en los objetivos de las distintas políticas como por sus alcances, sus destinatarios, los tipos de equipamiento y sus modos y estructuras de gestión. Este último aspecto es uno de los que presenta mayores diferencias en función de cómo los gobiernos tomaron la decisión de gestionar cada programa. En el caso del PCI, se construyó un Comité Ejecutivo compuesto por distintos sectores del Estado que tuvieron el desafío de articular entre sí para llevar adelante el desarrollo de una política que alcanzó a entregar más de cinco millones de *netbooks* en todo el territorio argentino.

El trabajo que se presenta se desprende de una investigación doctoral (Marchetti, 2021) realizada sobre las políticas formativas para docentes en ejercicio de la profesión sobre el uso de tecnologías entre 2011-2015 en Argentina, y comprende una serie de reflexiones sobre las características de la estructura y dinámica de gestión del PCI junto con las potencialidades, tensiones y problemáticas que dicha estructura suscitó. En este caso, el propósito consiste en indagar sobre las características de la estructura de gestión del PCI, identificar las áreas del Estado y sujetos intervinientes dentro de esta y analizar la trama decisional resultante de la interacción entre las áreas y sujetos mencionados. Adentrarse en el análisis de la trama decisional del PCI permitirá construir un aporte para el debate y diseño de futuras políticas de inclusión digital destinadas a la entrega de equipamiento informático.

Dentro del trabajo se concibe al análisis de las políticas públicas desde la relevancia 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 quienes intervinieron en la gestión del PCI.

La organización de este artículo contiene, en primer lugar, una descripción general sobre las políticas de inclusión digital en América Latina y del PCI en Argentina con el acento puesto sobre las características de su estructura de gestión. En segunda instancia, se desarrolla la perspectiva teórica sobre el estudio de las políticas educativas, dentro de la cual se enmarca este artículo; se realiza un breve estado de la cuestión sobre los estudios vinculados al PCI y se identifican las principales categorías de análisis sobre las cuales se analizan los resultados de la investigación. En tercer lugar, se describen las referencias metodológicas de la investigación realizada, los instrumentos utilizados y los sujetos entrevistados. En cuarto lugar, se presenta la información recolectada a través de los relatos de quienes integraron la gestión del PCI. En quinto lugar, se presentan los resultados de la investigación a la luz de los conceptos teóricos seleccionados y los relatos obtenidos. Por último, en las conclusiones se especifican algunos lineamientos para la construcción de esquemas de gestión de futuras políticas de inclusión digital.

Políticas de inclusión digital en América Latina y características del Programa Conectar Igualdad en Argentina

La región se ha convertido en uno de los espacios más proactivos del mundo en relación con la integración de tecnologías en sus sistemas educativos, con el fin de contribuir a la inclusión social, la democratización y la reducción de la brecha digital (Sunkel y Trucco, 2012). En este contexto donde la mayor parte de los países contó con una agenda digital a cargo del Estado que priorizó en su plan la inclusión digital educativa, las principales líneas de acción estuvieron orientadas, por un lado, a los niveles de educación formal básica, ya sea el primario o secundario y, por el otro, a dos líneas de políticas destinadas a garantizar la conectividad de las escuelas a la red de banda ancha y el equipamiento de estudiantes y docentes de computadoras personales dentro del modelo 1 a 1 (Lago-Martínez et al., 2016).

Lugo e Ithurburu (2016) caracterizan el estado de situación de esas políticas en América Latina como un mosaico heterogéneo, en el cual aparece una diversidad de modelos de implementación, así como grados diversos de desarrollo. Por ejemplo, dentro de los objetivos de cada política desplegada hubo diferencias en función de la prioridad otorgada a los objetivos sociales, educativos o económicos (Matozo-Martínez, 2016). Con respecto a los caminos adoptados, también es posible señalar algunas diferencias, entre quienes tomaron estrategias graduales, a partir de experiencias piloto o de pequeña escala, como los casos de Chile o Costa Rica, y, por el otro, aquellos países que apostaron a estrategias de shock en lugar de la gradualidad a partir de una gran escala desde el comienzo, como los casos de Uruguay, Perú o Argentina (Tedesco y Steinberg, 2015).

En Argentina, el PCI fue creado mediante decreto del Poder Ejecutivo de la Nación N° 459/10, el cual indica los objetivos del programa en su primer artículo:

Créase el PROGRAMA CONECTAR IGUALDAD.COM.AR con el fin de proporcionar una computadora a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje (Art. N°1, Decreto PEN N°459/10, 2010).

Gvirtz (2016) analiza la puesta en marcha de esta importante política de integración de tecnologías e identifica tres decisiones estratégicas que le permitieron al PCI afrontar los desafíos que tuvo por delante. La autoría, quien fue a su vez una de las directoras ejecutivas del Programa, indica, en primer lugar, la importancia de haber elegido a la *netbook* como dispositivo tecnológico a entregar y su acompañamiento con la instalación de pisos tecnológicos en las escuelas. El segundo aspecto estratégico que destaca Gvirtz (2016) tiene que ver con los contenidos educativos con los que contaban las *netbooks* y con las diversas herramientas multimedia para editar y reproducir textos, videos e imágenes, así como recursos para permitir la programación y el desarrollo de videojuegos que también estaban disponibles en estos dispositivos. La tercera decisión estratégica señalada se vincula al acompañamiento a las escuelas y a la formación de docentes en el proceso de integración de las tecnologías en las prácticas de enseñanza y de aprendizaje.

En relación con la entrega de dispositivos, según datos del Ministerio de Educación de la Nación (2015), para agosto de 2015 ya habían sido entregadas más de 5 millones de *notebooks*, lo cual alcanzó los 11.000 establecimientos educativos. En lo que respecta a sus resultados, el PCI impactó positivamente en la disminución de la brecha digital. El programa contribuyó a su reducción, de tal manera que hubo un 29 % de estudiantes para quienes la *notebook* del PCI fue la primera computadora del hogar, cifra que asciende al 43 % para el caso de contextos rurales y al 47 % para contextos de vulnerabilidad socioeconómica (Ministerio de Educación de la Nación, 2015). Por su parte, los resultados que presenta el estudio realizado por Kliksberg y Novacovsky (2015) muestran que el programa había alcanzado para 2014 un alto grado de universalización del acceso a una computadora para aquellos hogares en los que se percibía la Asignación Universal por Hijo (AUH)^[1]. Para las personas autoras, además, a cinco años de su creación, el PCI ya significaba “un promotor

importante de igualación de oportunidades para los adolescentes provenientes de los hogares situados en los niveles más bajos de la escala de ingresos” (Kliksberg y Novacovsky, 2015, p. 107).

En el período 2015-2019, la reorientación en las políticas públicas educativas, que introdujo el cambio de signo político del gobierno, llevó a discontinuar la implementación del Programa Conectar Igualdad. A partir del año 2018 se decidió definitivamente reemplazar al PCI por el Plan Aprender Conectados mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 386/2018. Aun cuando esta reformulación se presentaba como una instancia superadora del anterior programa, las decisiones políticas y presupuestarias generaron su progresiva desfinanciación y privatización (Cruz et al., 2021).

El estudio de las políticas educativas, el caso del Programa Conectar Igualdad

En este apartado se realiza, en primer lugar, un recorrido sobre las perspectivas teóricas dentro de las cuales se ubica esta investigación en torno al estudio de las políticas educativas; en segundo lugar, se identifica una serie de estudios vinculados al Programa Conectar Igualdad, que dan cuenta de la complejidad y la variedad en su análisis; y, en tercer lugar, se desarrollan las principales categorías analíticas que permiten, en secciones posteriores, analizar los resultados de la investigación.

La teoría de la puesta en acto (Ball, 2002, 2012) permite analizar cómo los actores les otorgan sentido a las políticas, las median, cuestionan o redefinen y, muchas veces, marginalizan o desconocen. Es por ello que se vuelve necesario observar las políticas en acción, rastreando cómo fuerzas políticas y sociales, instituciones, personas, eventos, intereses y azar se entrelazan, lo que implica reconocer la importancia de las relaciones de poder y de los intereses que movilizan a diversos actores (Beech y Meo, 2016).

Ball (2002) propone ver a las políticas como “representaciones codificadas de modo complejo (vía disputas, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones de la autoridad pública) y decodificadas (vía interpretaciones y significados de los actores, según sus historias, experiencias, habilidades, recursos y contexto) de modo igualmente complejo” (p. 21). Esta definición contempla una perspectiva en donde el texto en sí mismo toma centralidad a partir de la construcción previa que realizan sus autores y autoras, y la interpretación posterior que llevan adelante quienes lo leen. En este sentido, Yuni (2018) señala que, si bien la política intenta dar direccionalidad al proceso educativo, para que se efectivice tiene que ser llevada del texto a la práctica. Por lo tanto, define a la puesta en acto de las políticas como “un proceso por el cual éstas son reconstruidas y recreadas por los actores en relación al contexto y a los sujetos que intervienen” (p. 21).

Desde esta perspectiva, la indagación sobre los sujetos que habitan los establecimientos educativos y quienes son parte de la puesta en acto de las políticas públicas a través de la traducción e interpretación de los textos, implica relativizar los estudios más estructurales y normativos de acercamiento al Estado y las políticas. Para Bohoslavsky y Soprano (2010) esto será posible “asumiendo una mirada que repare en las prácticas cotidianas, en los diversos ámbitos de interlocución, en las contradicciones y zonas grises, en la multiplicidad de contactos sociales” (p. 39). Quienes participan de estas dinámicas de interacción social pueden concebirse como quienes son el Estado y como representantes de su rostro humano (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Para el caso de las políticas de inclusión digital, más allá de las regulaciones de la política educativa, de los equipamientos que llegan a los establecimientos formativos, de las posibilidades técnicas disponibles o no y de las actividades de capacitación propuestas, son los contextos, los sujetos y sus posibilidades y disponibilidades quienes efectivamente llevan adelante la inclusión de las tecnologías en los espacios de formación docente (Meléndez et al., 2017).

Esta mirada desarrollada sobre el estudio de las políticas educativas en general y sobre las de inclusión digital, en particular, es la que otorga el marco para la construcción del entramado metodológico de la investigación, al poner su énfasis en los sujetos protagonistas de la puesta en acto de las políticas. Estos sujetos actuaron dentro de una estructura de gestión y conformaron una trama decisional que toma la centralidad del análisis en el presente trabajo.

Con respecto a los estudios surgidos en torno al PCI, la relevancia del programa como política de inclusión digital despertó una amplia variedad de líneas de investigación referidas a la inclusión de las tecnologías en educación y al programa en sí mismo. Una primera línea de investigación es aquella que analiza lineamientos de políticas públicas a nivel latinoamericano relacionadas con la medición y elaboración de estadísticas y presentación de las principales características de los programas de cada país (Sunkel y Trucco, 2012; Lugo, 2016). Distintos artículos de circulación académica abordan también las experiencias de los distintos países de la región, sus desafíos y recorren dentro de ellos el caso del PCI (Marés-Serra et al., 2012; Lugo y Brito, 2015; Lago-Martínez et al., 2016; Matozo-Martínez, 2016). En un análisis comparado es posible hallar estudios que analizan la experiencia del PCI en relación con el desarrollo de políticas similares de inclusión digital de otros países como Uruguay (Nosiglia, 2013), Perú y Uruguay (Larrouqué, 2017) o España (Rodríguez-Torres y Sánchez-Antolín, 2016).

Otros trabajos han analizado la manera en que se vincula la desigualdad social y la apropiación de las computadoras e internet en clave comparativa entre sectores de clases populares y de clases medias (Welschinger-Lascano, 2017; Lemus 2019; Benítez-Larghi, 2020). Algunos estudios han enfocado sus indagaciones sobre los efectos y tensiones que provocó la inclusión de las *netbooks* en las propuestas de enseñanza y de aprendizaje (Armella, 2016; Alderete y Formichella, 2016) o en las formas en que las *netbooks* llegaron a las escuelas y sus usos y apropiaciones tanto dentro como fuera de los establecimientos educativos (Grasso et al., 2017; Morales, 2017). Por último, las expectativas, opiniones y representaciones de docentes y personal directivo con respecto al PCI y las normas de uso de las tecnologías (Maccagno, 2017; Dolcemáscolo et al., 2020) configuran otra posibilidad de estudio.

Esta breve síntesis presentada sobre algunas de las líneas de investigación en torno al PCI, pretende demostrar, por un lado, la amplitud de los estudios realizados sobre las características del desarrollo del programa en Argentina y las transformaciones que generó en el ámbito socioeducativo. Por otro lado, y en relación con los objetivos de este artículo, dentro de la producción vinculada al PCI no abundan los estudios que indaguen específicamente sobre su funcionamiento interno y profundicen sobre las dinámicas que caracterizaron a la estructura de gestión de un programa de tal envergadura.

Con respecto a las categorías que se utilizan en este artículo para el análisis de la información recabada en la investigación, en las líneas siguientes se las presenta según su pertenencia a estudios sobre política educativa en general o al análisis de la gestión del PCI en particular. Sobre el estudio de los modelos de gestión educativa a nivel nacional se recupera el estudio de Braslavsky (1999), quien estudia los modelos de gestión surgidos en América Latina posteriormente a las reformas educativas. Estas reformas implicaron procesos de descentralización, principalmente durante la década de 1990, que dieron lugar a la configuración en distintos países de modelos de gestión propios. Hacia el interior de estos modelos, la autoría señala, por un lado, la existencia de variados dispositivos que resuelven las situaciones educativas de manera particular y, por el otro, la coexistencia dentro de cada país de modelos con distintos estilos.

A los efectos del estudio propuesto en este artículo sobre la estructura de gestión del PCI, resulta interesante recuperar uno de esos estilos que Braslavsky identifica en los países de América Latina, el de la cooperación técnica intergubernamental. Este estilo consiste en la “promoción del intercambio y del trabajo compartido entre profesionales de distintas áreas y de diferentes niveles o instancias de gobierno” (Braslavsky, 1999, p. 227). Braslavsky (1999), además, utiliza la categoría de trama decisional flexible para identificar a una trama decisoria en la cual existe un mínimo de elementos sumamente prescriptivos referidos a resultados imprescindibles y un máximo de orientaciones con alternativas que contribuyen a la contención y a la orientación de los actores involucrados. Estas categorías resultan de utilidad para el análisis posterior de la estructura de gestión del PCI.

En el mismo marco de estudios educativos generales, Vaillant (2013) analiza los tiempos de los cambios educativos y señala que, generalmente, los tiempos en educación son bastante rígidos y carecen de elasticidad, particularmente cuando se trata de incidir en aspectos internos del sistema educativo formal. Según la autoría,

la organización temporal en ciclos lectivos de duración anual supone, por ejemplo, “que las decisiones sobre transformaciones para un año lectivo determinado deban ser tomadas con suficiente antelación como para que puedan ser ejecutadas en el año lectivo siguiente y que el cuerpo docente las acepte” (p. 47). Ante este escenario, los tiempos de la gestión política “no siempre permiten tomar las decisiones con la anterioridad que se requiere y por tanto algunas políticas decididas son comunicadas tan tarde que no llegan a ser plenamente conocidas o aceptadas por los docentes” (p. 47). Esta caracterización sobre los tiempos educativos se convierte en insumo para analizar las lógicas temporales presentes dentro de la gestión del PCI y las tensiones ocurridas en la articulación entre distintas áreas de gobierno.

En relación con los estudios específicos vinculados al PCI, se recuperan los planteos de Vacchieri (2013), quien señala que la puesta en marcha del Programa tuvo una dimensión y una cantidad de recursos de todo tipo que se realizó sobre instituciones con prácticas y culturas de trabajo muy instaladas. Esta situación “obligó a dichas instituciones a convivir y compartir con equipos recién conformados o que venían de otras culturas laborales y de otros tiempos de producción” (p. 106). Identificar la convivencia de distintas instituciones y culturas de trabajo permite comprender ciertas problemáticas hacia el interior del esquema de gestión del PCI que se analizarán más adelante.

Con respecto a la estructura de gestión del Programa, objeto específico de análisis de este trabajo, se recuperaron distintos estudios que analizan la complejidad de la estructura construida en función de las áreas de gobierno involucradas y las múltiples tareas a su cargo. Seijo et al. (2020) señalan la pluralidad y heterogeneidad de líneas de acción que formaron parte del PCI y cómo esa multiplicidad de tareas a cargo complejizó los procesos de traducción de las políticas desarrolladas. Esta multiplicidad es la que ha hecho que los distintos actores involucrados al PCI se encontraran vinculados en todas las decisiones.

Larrouqué (2018) indica que la implementación del PCI fue planificada de manera muy racional al movilizar varios actores institucionales y buscar la mejor cooperación entre ellos. Según la autoría, estas particularidades dieron lugar a una arquitectura político-administrativa bastante inédita que funcionó como base del éxito del programa. Por su parte, Rivas (2017) destaca la alta coordinación y negociación que un programa de estas características tuvo debido a la cantidad de actores involucrados, en donde tanto la dimensión institucional como la dimensión técnico-operativa conllevan necesariamente una fuerte definición en la dimensión política. Estos aportes permiten analizar la estructura de gestión del PCI y sus dinámicas internas a la luz de los relatos de los sujetos protagonistas de esta política de inclusión digital.

REFERENCIAS METODOLÓGICAS

Este artículo forma parte de una investigación mayor (Marchetti, 2021) que recupera la experiencia del proceso inédito que generó el PCI para la formación docente y retoma aquellos aspectos que resultaron innovadores y positivos, e identifica aquellos que son necesarios de repensar a fin de continuar el camino de la inclusión digital educativa. Sobre los datos recabados en la investigación mencionada, para este trabajo en particular se ha propuesto como objetivo analizar la estructura de gestión y la trama decisional sobre la cual funcionó el PCI.

En este caso, la investigación se define como cualitativa e interpretativa (Denzin y Lincoln, 2011) y su desarrollo metodológico se centró en la realización de entrevistas en profundidad (Taylor y Bogdan, 1994; Robles, 2011). Las voces y prácticas de los sujetos que intervinieron en los procesos de diseño y puesta en acto del PCI y Escuelas de Innovación fueron abordadas desde el enfoque narrativo (Bolívar et al., 2001; Porta y Flores, 2017).

Se optó por la realización de entrevistas semiestructuradas (Kvale, 2011) para las cuales, a partir de su carácter semiflexible, resultó imprescindible la construcción de una guía de entrevista utilizada para asegurarse de que los temas claves sean explorados no desde un protocolo estructurado, sino desde una lista de áreas y preguntas generales que deben cubrirse (Taylor y Bogdan, 1994). Es por ello que, previo a

cada entrevista de la investigación, se construyó una guía de preguntas adaptada para cada grupo de sujetos entrevistados, según su rol y experiencia en relación al objeto de estudio (Apéndice A).

Las entrevistas fueron realizadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en cinco etapas, entre noviembre de 2017 y noviembre de 2018. Para ese momento, los sujetos entrevistados ya habían culminado su desempeño en los cargos de gestión por los cuales fueron entrevistados. La conformación del grupo de trabajo se dio a partir de la identificación de quiénes eran aquellos sujetos que formaban parte de la gestión dentro del Ministerio de Educación de la Nación, del Instituto Nacional de Formación Docente y de la ANSES en el período de desarrollo del PCI. Dentro de estos espacios se buscó alcanzar a quienes ocupaban allí puestos de relevancia en la conducción política o bien quienes estaban vinculados directamente en la toma de decisiones referidas al PCI.

De esta manera, se entrevistó a personal jerárquico del Ministerio de Educación de la Nación e integrantes de la gestión del PCI, seleccionados por su relevancia en la toma de decisiones. El contacto con los sujetos 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.

La validez catalítica (Kincheloe y McLaren, 2012) de los datos de la investigación la otorgan las narrativas mismas de los sujetos que fueron parte del PCI. Así, distintas tareas realizadas durante el trabajo de campo fundamentalmente fueron otorgándole validez al proceso de investigación. En primer lugar, se grabaron en audio las entrevistas en profundidad realizadas, luego se desgrabaron y enviaron vía correo electrónico a cada participante para su lectura y validación de la información. En segundo lugar, se les brindó un consentimiento informado, el cual firmaron para permitir el uso de sus relatos e historias para fines científicos habida cuenta que toda investigación social produce una tensión al invitar a la gente a colaborar en un proceso que no necesariamente está hecho en su beneficio y en cuyo diseño no ha participado.

En el contexto de una investigación social, la absoluta confidencialidad no tiene sentido, ya que quienes investigan tienen la obligación de informar sus hallazgos (Meo y Navarro, 2009). Sin embargo, en este caso en donde una cantidad de los sujetos entrevistados corresponde a figuras públicas que han ocupado importantes espacios dentro de la gestión educativa nacional, para no divulgar información que permita identificarlos y tratar de proteger su identidad, se ha procedido a la codificación de las entrevistas.

A fin de mantener la confidencialidad de los entrevistados, se ha optado por referirse a ellos como sujetos, en tanto se desempeñaron como sujetos de estudio a partir de su rol de toma de decisión en la definición de las políticas educativas y se los ha numerado a fin de poder diferenciarlos. Los sujetos 1, 2 y 3 se desempeñaron con tareas de dirección en la gestión del PCI dentro de ANSES; los sujetos 4 y 9 cumplieron tareas de dirección en el Instituto Nacional de Formación Docente; los sujetos 5, 6, 7 y 10, se desempeñaron en cargos jerárquicos dentro del Ministerio de Educación de la Nación; y el sujeto 8 se desempeñó en la coordinación de uno de los dispositivos de formación docente desarrollados por ANSES para el PCI[2]. Los sujetos entrevistados ocuparon lugares estratégicos en la toma de decisión respecto a las políticas educativas analizadas en este trabajo. Tanto en ANSES, el Ministerio de Educación o el Instituto Nacional de Formación Docente, los sujetos formaron parte de los mandos ejecutivos de dirección o estuvieron a cargo de la coordinación de distintas áreas de trabajo vinculadas a las distintas líneas de gestión del PCI.

En relación con el proceso de análisis, una vez que los relatos se encontraban validados por los sujetos entrevistados, se realizó una selección de los pasajes de cada entrevista que hacían alusión específica a las características de la estructura de gestión del PCI y su funcionamiento. En los apartados siguientes se presenta la información recabada en los relatos de manera inicial para luego analizarlos a la luz de los conceptos destacados en otros estudios sobre el PCI.

LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN Y LA TRAMA DECISIONAL DESDE LAS VOCES DE LOS SUJETOS PROTAGONISTAS: PRESENTACIÓN DE LA EVIDENCIA

En lo referido a la estructura institucional de gestión del PCI, resulta pertinente destacar primero que este aspecto fue uno de los que dio lugar a parte del panorama heterogéneo a nivel regional en las políticas de inclusión digital que se mencionó al inicio de este trabajo. Las cuestiones referidas a su estructura de gestión fueron establecidas en su decreto de creación:

Créase el Comité Ejecutivo del PROGRAMA CONECTAR IGUALDAD.COM.AR, el que será presidido por el señor director ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social e integrado, además, por un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y un representante de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Art. N°2. Decreto N°459/10, 2016).

Sobre las tareas de este Comité, el cuarto artículo del decreto de creación del PCI determina que:

El Comité Ejecutivo, tendrá por misión determinar las condiciones para ejecutar el Programa, y deberá proponer las acciones a efectos de lograr todos los objetivos del mismo, quedando a su cargo el dictado de normas complementarias y su implementación técnica y operativa (Art. N°4. Decreto N°459/10, 2010).

De esta manera, el Comité abarcó las temáticas relacionadas con las partidas presupuestarias, las licitaciones, la elección de *hardware* y *software*, la distribución de las computadoras y la infraestructura de conectividad; junto con aspectos vinculados a la construcción política del desarrollo del PCI, ya que quedó entre sus funciones la generación de “los acuerdos necesarios con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el adecuado cumplimiento de los objetivos del Programa” (Art. N°6. Decreto N°459/10, 2010). La conformación del Comité Ejecutivo, basada en la articulación entre distintas áreas de gobierno, supuso una característica particular que le implicó la construcción de acuerdos y consensos, tanto hacia adentro del Comité como hacia afuera, con las distintas jurisdicciones provinciales y sectores vinculados a la ejecución del Programa.

En función de los objetivos propuestos, asociados al análisis de la estructura de gestión del PCI y su trama decisional, a continuación, se recupera una serie de fragmentos de los relatos obtenidos en la investigación. Sobre la estructura de gestión del PCI y el funcionamiento de su Comité Ejecutivo, en las entrevistas realizadas a quienes formaron parte de la Dirección Ejecutiva del PCI surgieron opiniones favorables en relación con el esquema de gestión que involucraba distintas áreas de gobierno. Los sujetos entrevistados calificaron a “la participación de distintas áreas del gobierno como muy positiva” (sujeto 1, comunicación personal, 23 de octubre de 2018) y se la caracterizó como “una figura en líneas generales muy interesante” (sujeto 2, comunicación personal, 11 de mayo de 2018).

La continuidad de la realización de los encuentros del Comité Ejecutivo y el compromiso de los distintos organismos intervinientes por mantener su participación aparece como otro de los puntos a destacar en el funcionamiento del Comité. Una de los sujetos entrevistados recupera este aspecto al destacar la sistematicidad con la que ocurrían las reuniones:

Nosotros hacíamos reunión de consejo una vez por mes. Si vos no le das bolilla, entonces se te desarma el interministerial. Sistemáticamente una vez por mes venían todos los ministerios, las secretarías, y eso era genial, pero lo armaba Conectar Igualdad, llamaba a su consejo, dentro de ANSES (sujeto 2, comunicación personal, 11 de mayo de 2018).

Al mismo tiempo, dentro de los relatos recabados, aparecieron algunas voces críticas sobre la experiencia del funcionamiento del Comité Ejecutivo vinculadas con el análisis de la participación en las reuniones de dicho Comité. Uno de los sujetos que tenía a su cargo responsabilidades técnicas del programa señaló que la puesta en marcha de este esquema “en la práctica fracasó” (sujeto 3, comunicación personal, 21 de agosto de 2018):

¿Por qué? A ver, había como máximo órgano de conducción del programa, un Comité Ejecutivo integrado por los ministros o sus representantes -y está bien que se hayan puesto representantes- lo que no estuvo bien es que hubo ministros que nunca participaron de reuniones, siempre fueron representantes, [...] y las políticas públicas, las determinan, las establecen, dictan, las autoridades políticas, no los representantes administrativos, entonces de repente nos encontramos con que, por ejemplo, yo integré el Comité Ejecutivo de manera permanente, y de repente yo estaba dando opinión sobre la política pública desde una posición técnica, y yo creo que eso le quitó densidad política al Comité Ejecutivo (sujeto 3, comunicación personal, 21 de agosto de 2018).

Otra de las cuestiones emergentes en las entrevistas, referidas a la estructura de gestión, se relaciona con el lugar de ANSES dentro de la gestión del PCI como presidencia del Comité Ejecutivo y su articulación con las funciones del Ministerio de Educación de la Nación. Una de los sujetos entrevistados comentó al respecto: “se suponía que esto correspondía más al Ministerio de Educación de la Nación, la cuestión es que se lo queda ANSES” (sujeto 4, comunicación personal, 21 de agosto de 2018). Al mismo tiempo, según su explicación, el foco de responsabilidad en la definición del esquema final de gestión del PCI estaba puesto sobre el Ministerio: “el Ministerio no tomó el guante rápidamente de algo que debió tomarlo” (sujeto 4, comunicación personal, 21 de agosto de 2018).

Además, de las entrevistas realizadas se desprenden otros aspectos para justificar la definición de la estructura con preponderancia de ANSES, como la capacidad de este organismo para la administración de recursos. Esta capacidad fue puesta en consideración al momento de pasar de la ejecución del programa anterior, Una computadora por alumno (Res. CFE N° 82/09), destinado a escuelas técnicas, a uno destinado a todo el nivel secundario, como el PCI:

Ya los recursos del Ministerio no alcanzaban para eso y aparte el fondo era específico para escuelas técnicas, así que empezamos con estas reuniones y demás, y ahí apareció ANSES como administrador de recursos y se armó el Comité Ejecutivo para organizar el Conectar Igualdad (sujeto 5, 10 de mayo de 2018).

Por último, otro de los sujetos entrevistados puso énfasis en la ya mencionada capacidad de ANSES para la administración de distintos programas, ya que “la lógica hubiera sido que el Ministerio de Educación hiciera la coordinación” pero “el gobierno pensó más en la capacidad de “hacer” que en la competencia de cada organismo” (sujeto 1, comunicación personal, 23 de octubre de 2018).

Por parte del Ministerio de Educación reconocieron la existencia de un análisis que veía como una suerte de derrota del Ministerio la configuración del Comité Ejecutivo. Sin embargo, reafirmaron la configuración final de esta estructura en función de que había tareas que el Ministerio no debía tener a cargo:

Algunos sectores analizaron esa interministerialidad como una ‘pérdida de poder’, una debilidad de nuestro Ministerio de Educación. Nunca lo interpreté de ese modo; te diría que estaba bien la decisión política de articular un programa de esa envergadura. Fue positivo que nuestro Ministerio no tuviera la responsabilidad de comprar, distribuir o extender la cobertura de internet (sujeto 6, comunicación personal, 10 de mayo de 2018).

Desde el Ministerio optaron por revalorizar la importancia de las tareas cumplidas antes de profundizar sobre las disputas en una división de tareas por la coordinación total del programa:

Nuestra competencia fue muy importante, nos quedó la responsabilidad pedagógica, de la cual entendíamos mucho. La netbook es un instrumento que había que dotar de sentido, y eso se hizo. Se trabajó mucho, no sólo porque las netbooks distribuidas llegaban con decenas de recursos pedagógicos y didácticos, sino porque debíamos de capacitar a millares de educadores (sujeto 6, comunicación personal, 10 de mayo de 2018).

De acuerdo con los relatos de los sujetos entrevistados, se observa que la articulación entre ANSES y el Ministerio tuvo sus propias complejidades:

ANSES tenía un rol muy preponderante sobre todo los primeros años con la compra, la distribución y con el servicio técnico, y ahí era muy necesario articular fuertemente con el Ministerio de Educación y creo que eso a veces costaba bastante (sujeto 7, comunicación personal, 24 de mayo de 2018).

Según voces del Ministerio de Educación, el peso específico que ANSES pudo construir hacia el interior del programa no necesariamente tenía un correlato con su lugar en el organigrama de la estructura del gobierno nacional:

ANSES era un organismo muy fuerte, tenía como una jerarquía muy superior a lo que era su jerarquía institucional, que era un organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo, pero por su cercanía con la Presidencia y por ser administrador de fondos tenía un peso específico muy importante. Hemos discutido decisiones fuertes en el comité y los otros miembros me decían “sabemos que ustedes tienen razón, pero nos cortan la billetera y vamos a firmar con ellos” (sujeto 5, comunicación personal, 10 de mayo de 2018)

Otra de los sujetos entrevistados reconocía que “ANSES distribuía, mandaba” y “el Ministerio hacía lo que podía con sus equipos” (sujeto 7, 24 de mayo de 2018). Sin embargo, señala también que este rol inicial debería haber sufrido algún tipo de cambio paulatino que permitiera ir recuperando mayor centralidad al Ministerio de Educación en la medida que las prioridades del PCI iban cambiando en sus distintas etapas:

Yo considero que a medida que se iba distribuyendo cada vez más, ANSES debiera haber empezado a correrse un poco y a poder dejar más espacio al Ministerio en algunas cosas, como el presupuesto. ANSES tenía todo el presupuesto de Conectar, porque la verdad que lo que había que hacer foco era en lo educativo a medida que íbamos viendo la distribución (sujeto 7, comunicación personal, 24 de mayo de 2018).

Considerado este escenario dentro de la estructura de gestión del PCI entre ANSES y el Ministerio de Educación, a continuación, se presentan los relatos recabados sobre la trama decisional construida hacia el interior del Comité Ejecutivo y los desafíos que tuvo que afrontar. En relación con la dinámica de trabajo adoptada para la toma de definiciones en torno al desarrollo y crecimiento del PCI, una de los sujetos entrevistados la caracterizó de la siguiente manera: “En el Comité se llevaban las decisiones, se tomaban las decisiones y después cada uno las ejecutaba según sus incumbencias o se armaban comisiones ad hoc para cosas que tenían que ser desarrollados por dos, tres o los cuatro” (sujeto 5, comunicación personal, 10 de mayo de 2018). Para llevar adelante estas definiciones, según comenta la persona entrevistada, “cada organismo o usaba las estructuras de sus propios organismos o creó organización al interior de sus propios organismos” (sujeto 5, comunicación personal, 10 de mayo de 2018).

Para analizar entonces la manera en que se llevaban adelante las decisiones surgidas del Comité, se debe considerar la realidad de cada espacio gubernamental interviniente, ya que se evidencia a partir de los relatos que no era la misma para todos los casos. Por ejemplo, según una de las personas entrevistadas: “Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Planificación que tenían como una participación muy fuerte, pero que no implicaba tanta tarea de gestión lo resolvían directamente desde sus propias estructuras” (sujeto 5, comunicación personal, 10 de mayo de 2018). Ahora bien, según continúa su relato, la realidad de ANSES o del Ministerio de Educación era distinta, ya que para ambos organismos fue necesario “crear estructura burocrática fuerte para hacer frente a tareas que sobrepasaban enormemente las tareas habituales y normales” (sujeto 5, comunicación personal, 10 de mayo de 2018).

En relación con la diferencia de recorridos y experiencia en el abordaje de una política educativa, se recupera para el análisis el relato de una de las personas entrevistadas, quien caracteriza esta situación respecto a la intervención en materia de políticas de inclusión digital:

En sistemas que tienen así como capas geológicas y esto es más de orden de la gestión institucional del Estado que tiene estas complejidades, tenías por un lado el INET con sus políticas que tenía ya desde el 2005 la ley 26.058 con su fondo, con lo cual había equipamientos, había de todo que provenía de la educación técnica y tenía su plataforma y sus capacitaciones. Tenías Educar que también habían hecho el portal Educar que habían hecho cosas sensacionales. En 2009, creo, es la primera emisión, la primera emisión del canal Encuentro, con Conectate luego con todas sus producciones. Luego estaba Conectar Igualdad, con su brazo en el Ministerio de Educación, y su brazo en ANSES, que siempre estaban que se sacaban chispas, y en ese momento también estaba el INFOD, que tenía su política tecnológica de formación (sujeto 4, comunicación personal, 21 de agosto de 2018).

En lo referido a la dinámica de trabajo, una de las personas entrevistadas del Ministerio de Educación hace referencia a los distintos mecanismos de funcionamiento que tenían con ANSES:

Educación tiene una forma de trabajo muy federal, muy aceptada en el Consejo Federal, todo lo que se propone, lo que se lleva, tiene que pasar por el Consejo. Se discute, hablan todos los Ministros, una vez que se acuerda, se organiza el cronograma, hay criterios como de equidad, que ninguna provincia esté más representada que las otras, hay porcentajes, todo va a través del Consejo y de los Ministros. En cambio, ANSES tiene una estructura, desde la racionalidad burocrática de los organismos, es un organismo que tiene su ejecutor directamente local, digamos no tiene nada en el medio, entonces ellos no entendían nuestra lógica (sujeto 5, comunicación personal, 10 de mayo de 2018).

En ese mismo sentido, otra de los sujetos entrevistados señala los desafíos que este tipo de funcionamiento articulado entre distintas áreas de gobierno tiene por delante:

Los organismos funcionan en paralelo, tienen su propia estructura, sus propios funcionarios, vos estás en este edificio, el otro está en otro edificio. Todas las instituciones tienen fuerzas centrífugas donde cada uno quiere hacer lo que quiere y es difícil compartir espacios. Lo que tenía el decreto de creación es que era bien claro qué tareas tenía cada uno y se suponía que se apoyaban para el resto, pero bueno eso después en la práctica es más complicado (sujeto 8, 10 de mayo de 2018).

Las dificultades en plasmar en la práctica lo acordado en los espacios de gestión aparecen nuevamente en otro de los relatos:

Siempre en nuestra gestión tratamos de que las cosas no fueran 'jugada de pizarrón', o sea, la 'jugada de pizarrón' era, 'hay que articular, todos para el mismo lado'. Pero bueno, esto no necesariamente sucedía 'en la cancha'. En la cancha había – como es lógico esperar– cuestiones, conflictos, tensiones (sujeto 10, 25 de octubre de 2018).

Por último, parte de estas complicaciones pueden ser comprendidas a partir del relato surgido en otra entrevista en la que se analiza la existencia de distintos tiempos y lógicas en la gestión política:

Esa cuestión de la lógica de la inmediatez que tiene la gestión política porque la gestión política tiene 4 años. Yo soy una de las personas que entiendo las lógicas, entiendo la lógica política porque vengo del campo de la política, pero entiendo la lógica del sistema porque vengo del sistema. Entonces el balance fue no haber podido quizás evitar que la lógica de la inmediatez se llevara puestos algunos procesos que necesitaban más tiempo (sujeto 9, comunicación personal, 11 de mayo de 2018).

ESTRUCTURA INTERGUBERNAMENTAL Y TRAMA DECISIONAL FLEXIBLE, DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En este trabajo se ha propuesto analizar la estructura de gestión y la trama decisoria del PCI a partir de los relatos obtenidos por los sujetos entrevistados. Para ello se realizó primero una selección de los fragmentos de cada entrevista que conformaban un aporte al análisis, para luego ponerlos en diálogo con conceptos y análisis realizados en otros estudios referidos a las políticas educativas y al PCI.

En primer lugar, se caracterizó a la estructura de gestión del PCI como intergubernamental (Braslavsky, 1999), ya que es posible evidenciar que, tanto por lo que el decreto de creación del Programa dispone como por los relatos de los entrevistados, la característica principal de esta estructura estuvo dada por la promoción del intercambio y del trabajo compartido entre profesionales de distintas áreas y de diferentes niveles o instancias de gobierno, fundamentalmente a través del Comité Ejecutivo. Si bien el Comité funcionaba como un espacio en el cual se tomaban las decisiones para que luego cada organismo lleve adelante una tarea en particular, la cooperación y el trabajo conjunto resultaban imprescindibles para que la articulación de todas las tareas diera como resultado la entrega de las computadoras, la instalación de los pisos tecnológicos y las instancias de formación docente. La definición de esta característica intergubernamental entra en sintonía con el estudio de Seijo et al. (2020) al señalar la pluralidad y heterogeneidad de tareas a cargo del Comité Ejecutivo y por ende de los distintos actores intervinientes, en un escenario donde la toma de decisiones y su puesta en marcha involucraba a una multiplicidad de sectores.

Los distintos relatos dan cuenta de una operatoria en donde, luego de las decisiones tomadas, la ejecución corría por cuenta del trabajo de cada organismo según su injerencia particular con la necesaria articulación posterior entre sí. En esta articulación entraron en juego las características propias de cada área de gobierno, junto con sus propias estructuras, lógicas y tiempos de funcionamiento. Si bien, la conformación del Comité Ejecutivo y la estructura intergubernamental se presentan como la materialización de una voluntad por romper con la fragmentación del aparato burocrático, evitar la dispersión de los conocimientos y minimizar la dilución de las capacidades administrativas de cada organismo (Larrouqué, 2018), los relatos de las personas entrevistadas dan cuenta de las dificultades ocasionadas en ese sentido.

Las situaciones disímiles que afrontó cada institución para cumplir con las tareas asignadas para la gestión del programa pueden identificarse en tres aspectos: el primero, en relación con la diferencia de recorridos y experiencia en el abordaje de una temática; el segundo, referido la dinámica de trabajo de los organismos; el tercero, vinculado a la convivencia de distintas lógicas temporales entre el ámbito de la política y el ámbito técnico profesional de la gestión educativa. Por lo expuesto, se identifica, en segundo lugar, la complejidad surgida en torno al PCI y su estructura intergubernamental a raíz de la disímil conformación de las estructuras de gestión de las distintas instituciones involucradas que no estaban preparadas burocráticamente para las tareas que debían afrontar ni para la articulación con organismos con distintos perfiles y trayectorias.

A modo de ejemplo, es posible recuperar los señalamientos de Vacchieri (2013) para el caso de la preparación de instancias de formación docente entre Educ.ar y Conectar Igualdad. El portal tenía diez años de experiencia, equipos consolidados y una gran cantidad de materiales y cursos en funcionamiento al momento de creación del PCI, mientras que el nuevo proyecto tuvo que conformar equipos y poner en marcha una gigantesca maquinaria nacional, lo cual generó una diferencia de temporalidades y velocidad de respuesta frente a las distintas coyunturas. Otro caso similar resulta de la articulación entre las áreas curriculares del Ministerio de Educación y la producción de contenido para las *netbooks*, ya que, por la lógica de trabajo del Ministerio, no estaba en condiciones de adecuarse a los tiempos vertiginosos impuestos por el PCI, dado que los tiempos y la planificación con la que trabajan estas áreas son de largo plazo (Vacchieri, 2013).

En ese sentido, es posible recuperar de los relatos cierta tensión entre los tiempos que las transformaciones educativas en algunos casos requieren y los tiempos que la lógica de la política más vinculada a la duración de los mandatos de gobierno y procesos electorales demanda. Esta tensión que caracteriza el proceso de acoplamiento entre los niveles político y el técnico profesional de la gestión educativa (Braslavsky, 1999) puede verse plasmada entonces en la difícil articulación entre las necesidades de la gestión política asociada a la posibilidad de mostrar logros y el cumplimiento de objetivos de cara a las disputas de sentido que abrió el PCI en la opinión pública y a las futuras contiendas electorales, con los plazos más extensos que requieren los actores educativos para procesar y resignificar sus prácticas en el marco de fuertes transformaciones pedagógicas.

En tercer lugar, a partir de los relatos obtenidos, se identificó una tensión extra dentro de la gestión del programa relacionada con la esencia misma de esa estructura intergubernamental. Es decir, si bien la idea central sobre la que fue fundada el esquema intergubernamental fue la de la cooperación entre las distintas partes necesarias para la gestión del programa, es posible identificar la tensión existente en relación con el rol cumplido por ANSES. Por más que la tarea pedagógica cumplida por el Ministerio de Educación haya sido imprescindible, a efectos del desarrollo y crecimiento del PCI, la preponderancia de ANSES en la toma de decisiones sobre el programa se sostuvo basada en la administración de los recursos y la compra y distribución de las computadoras. Las funciones de ANSES están orientadas a la ejecución de las políticas en materia de seguridad social, sin tener una fuerte tradición de intervenir centralmente en la gestión de políticas educativas. Sin embargo, al crearse el PCI, ANSES tomó un rol de gran protagonismo al ocupar la presidencia del Comité Ejecutivo y tener a su cargo, fundamentalmente, la compra y distribución de equipamiento.

Alrededor de esta configuración con ANSES a la cabeza se suscitaron algunas miradas que pusieron en tensión este lugar en relación con el Ministerio de Educación de la Nación. Al ser un programa fundamentalmente educativo, cabía lugar a la duda de por qué la presidencia y la coordinación general del Comité Ejecutivo del programa había quedado en manos de ANSES y no del Ministerio. Larrouqué (2018) identifica tres razones que fundamentan la preponderancia que finalmente tuvo ANSES. En primer lugar, por sus habilidades administrativas y sus ventajas institucionales donde “su estatuto de ente descentralizado le permitía a ANSES contratar rápidamente a una fuerza de trabajo adicional y recién diplomada” (p. 143); en segundo lugar, “ANSES demostró sus capacidades gerenciales durante la implementación del Plan Asignación Universal por Hijo (AUH) (p. 143); en tercer lugar, por su omnipresencia geográfica con una distribución territorial “con más de 340 sucursales en todo el país se esperaba que facilitara el despliegue del programa” (p. 143). Por lo tanto, la necesidad de un amplio desarrollo territorial, volumen de gestión, de recursos, compras y contrataciones, permiten justificar la elección de ANSES como cabeza del programa. De todas maneras, no deja de resultar llamativo que un organismo abocado a la seguridad social haya tenido a su cargo una de las principales políticas educativas en materia de inclusión digital en la historia del país.

En cuarto lugar, resulta de interés recuperar el relato de una de las personas entrevistadas que sintetiza las complejidades de la puesta en acto del programa con una metáfora deportiva asociada a la “jugada de pizarrón”. Esta expresión hace referencia a realizar en la cancha la jugada ensayada previamente en los entrenamientos. En el caso del PCI, el ensayo de movimientos predeterminados de manera exacta no fue posible debido a la multiplicidad de situaciones surgidas por resolver, fundamentalmente a partir de las tensiones ocurridas por las distintas estructuras y lógicas de funcionamiento de cada área de gobierno involucrada. Desde el momento de su formulación hasta que las políticas públicas educativas se encarnan en los sujetos, son reconstruidas y recreadas por ellos, en relación con el contexto y a los demás sujetos que intervienen hasta que se llevan a la práctica (Yuni, 2018). Para el PCI, este proceso se produjo en la cancha a través de la articulación e interpretación de todos los equipos que integraban el esquema intergubernamental a partir de la jugada de pizarrón definida en el Comité Ejecutivo de avanzar hacia determinado lugar.

Por último, en relación con la trama decisional del PCI, lo expuesto hasta aquí permite caracterizarla como una trama flexible (Braslavsky, 1999), ya que facilita que todos los actores encuentren sus propios cursos de acción. Esta dinámica decisoria presente al interior del esquema intergubernamental, que para un programa de inclusión digital se presenta como mucho más abierto y concertado que el de otros países de la región (Larrouqué, 2018), puede ser caracterizada entonces por su flexibilidad, ya que, luego de las decisiones tomadas en el Comité Ejecutivo, existía un libre accionar que permitía facilitar la gestión de cada organismo.

CONCLUSIONES

El propósito de este trabajo consistió en indagar sobre las características de la estructura de gestión del PCI, identificar las áreas del Estado y sujetos intervinientes dentro de la esta y analizar la trama decisional resultante de la interacción entre las áreas y sujetos mencionados, desde las voces de los sujetos protagonistas de dichas políticas.

En este análisis se identificó a la estructura de gestión como intergubernamental, ya que se basó en la articulación de distintas áreas de gobierno y buscó fomentar la cooperación y el trabajo conjunto entre ellas. Se destacó el desafío que este esquema implicó al articular el trabajo entre estructuras de gobierno con distintas temáticas y dinámicas de funcionamiento. Asimismo, se identificó también la existencia de tensiones a partir de la formulación de esta estructura intergubernamental que puso al frente del Comité Ejecutivo y del manejo de los recursos a la ANSES, frente al Ministerio de Educación, quien quedó a cargo únicamente de la tarea pedagógica.

Con respecto a la trama decisional, se la caracterizó como flexible, en tanto las distintas áreas de gobierno conservaron en todo momento cierta libertad para resolver las tareas a su cargo una vez tomadas las

definiciones en el Comité Ejecutivo. Es decir, esta flexibilidad fue la que le permitió al programa afrontar las complejidades propias que la intergubernamentalidad implicaba, vinculadas a las diferencias de recorridos y experiencias en el abordaje de determinadas temáticas o las dinámicas de trabajo e idiosincrasias propias a cada organismo, por mencionar algunas.

A partir de lo expuesto, se concluye que la estructura intergubernamental fue lo que le permitió al PCI afrontar las múltiples tareas de distinta índole que tuvo a su cargo. Por su parte, la flexibilidad en la trama decisoria aparece más como una consecuencia inevitable ante las dificultades de articulación y coordinación entre las distintas áreas de gobierno, sumado a las tensiones existentes hacia el interior del Comité Ejecutivo, como una característica buscada en la conformación original del plan.

Se considera que el desarrollo de este tipo de políticas destinadas a la distribución de equipamiento informático, desarrollo de la infraestructura y conectividad en los establecimientos educativos y de formación docente y producción de contenidos digitales son una necesidad en las condiciones socio técnicas actuales de la cultura digital. El acceso al equipamiento, conectividad y a la alfabetización digital se convierten así en un derecho que el Estado deberá garantizar. En ese marco, al prever el desarrollo ineludible de futuras políticas de este estilo, y a modo de cierre del presente trabajo, se ponen a disposición una serie de sugerencias para el diseño y puesta en acto de políticas educativas de inclusión digital.

Si bien se ha visto que no hay un único formato en la definición de las estructuras de gestión de este tipo de programas, al ser una política educativa de inclusión digital, se considera que debe ser el Ministerio de Educación de la Nación quien coordine los destinos de dicho programa, apoyado en otros organismos que puedan actuar de manera conjunta en el cumplimiento de las distintas tareas a cargo. Para ello es necesario crear y fortalecer los equipos de gestión abocados a la inclusión digital dentro del Ministerio a fin de que pueda abordar las distintas líneas de acción propuestas para el funcionamiento del programa.

Se sugiere también delimitar claramente las tareas a cargo de cada área de gobierno para evitar la dispersión y superposición de los esfuerzos realizados en la multiplicidad de tareas a atender. En la experiencia del PCI tuvo lugar la falta de coordinación en la provisión de la conectividad a los establecimientos educativos con la entrega de las *netbooks* o la superposición de propuestas destinadas a la formación docente con distintas perspectivas y finalidades. Es por ello que la definición de manera previa de las áreas de injerencia de cada espacio de gestión y los lineamientos sobre los cuáles se va a desempeñar resultan fundamentales.

Se ha visto también que la multiplicidad de tareas que se enmarcaron dentro del PCI, que estuvieron a cargo de su Comité Ejecutivo y que abarcaban desde la compra, distribución y reparación de las *netbooks* hasta el tendido de fibra óptica, el desarrollo de instancias de formación docente o de producción de contenidos educativos, tensionó el funcionamiento del Programa. Por lo tanto, diversificar los programas en funcionamiento facilitará la concreción de los objetivos propuestos. Por ejemplo, la creación de un programa o línea de formación docente dentro del Ministerio dedicada a la inclusión de tecnologías que articule con el programa de inclusión digital pero que no necesariamente forme parte de su estructura de gestión puede convertirse en una opción. De la misma manera, es posible proyectar otros programas que funcionen en paralelo dedicados al diseño de *software* y el desarrollo de contenidos educativos.

El objetivo de estas recomendaciones se orienta a que la entrega de *netbooks* y la instalación de pisos tecnológicos en los establecimientos educativos tome la centralidad de las tareas a cargo de la estructura de gestión del programa de inclusión digital que se construya bajo una clara direccionalidad del Ministerio de Educación de la Nación, mientras en paralelo se ponen en funcionamiento distintos programas que le otorgan el sentido pedagógico al equipamiento, tanto para docentes como para estudiantes. La circunscripción clara de las tareas a cargo de cada área de gobierno, en el marco de la centralidad del Ministerio de Educación en la conducción del programa y el fortalecimiento de sus equipos para llevar adelante dicha tarea, permitirá evitar ciertas desconexiones y superposiciones en los esfuerzos que tuvieron lugar en la experiencia del PCI y que incidieron en el rendimiento del programa al verse afectadas, por ejemplo, la efectividad en la reparación

de las *netbooks* y la instalación de la conectividad o la desarticulación entre las distintas ofertas formativas para docentes.

Para finalizar, se enmarcan estas sugerencias en el reconocimiento del inevitable surgimiento de imprevistos en la práctica concreta de las políticas públicas educativas y del lugar en la interpretación de los textos de las políticas y su puesta en acto que tienen los sujetos protagonistas de estas. Sin embargo, las propuestas realizadas de modificaciones dentro de la estructura de gestión de una futura política de inclusión digital se orientan a que en la práctica ocurra lo más parecido posible a la *jugada de pizarrón*, mencionada por uno de los sujetos entrevistados, y lo predominante no sea la resolución espontánea de problemáticas y tensiones surgidas en la articulación entre los distintos actores gubernamentales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alderete, M. V. y Formichella, M. M. (2016). Efecto de las TIC en el rendimiento educativo: el programa Conectar Igualdad en la Argentina. *Revista CEPAL*, (119), 89-107. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40404>
- Armella, J. (2016). Conectar Igualdad: O la irrupción de las netbooks en la escuela. *La trama de la comunicación*, 20(1), 197-215.
- Ball, S. J. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2 y 3(2), 19-33.
- Ball, S. J. (2012). *Global education inc: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. [Educación Global Inc: Nuevas redes políticas y el imaginario neoliberal]. Routledge.
- Beech, J. y Meo, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(23). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2417>
- Benitez-Larghi, S. (2020) Desafíos de la inclusión digital en Argentina Una mirada sobre el Programa Conectar Igualdad. *Revista de Ciencias Sociales*, 33(46), 131-154. <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rcs/v33n46/1688-4981-rcs-33-46-131.pdf>
- Bohoslavsky E. y Soprano G. (Eds.) (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Prometeo.
- Bolívar, A., Domingo, J. y Fernández, M. (2001). *La investigación biográfico-narrativa en educación. Enfoque y metodología*. La Muralla.
- Braslavsky, C. (1999). *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Santillana.
- Cruz, V., Di Ielsi, M. y Preux, M. E. (2021). *Políticas de educación digital: "Conectar Igualdad" y "Aprender Conectados"* [Conferencia]. XII Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional, La Plata, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/129838>
- Decreto del Poder Ejecutivo de la Nación N° 459/10. (2010, 6 de abril). *Créase el Programa "Conectar Igualdad. Com. Ar" de incorporación de la nueva tecnología para el aprendizaje de alumnos y docentes*. <https://bit.ly/3IabOZK>
- Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (2011). Introducción general. La investigación cualitativa como disciplina y como práctica. En Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (Comps.), *El campo de la investigación cualitativa. Manual de investigación cualitativa. Vol.I*. (pp. 43-101). Gedisa.
- Dolcemáscolo, A., Duhuera, L. y Yansen, G. (2020). Institución escolar y Programa Conectar Igualdad: representaciones de docentes respecto de las normas de uso de las tecnologías digitales. *Virtualidad, Educación y Ciencia*, 11(20), 43-58. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/vesc/article/view/27447>
- Grasso, M., Pagola, L. y Zanotti, A. (2017). Políticas de inclusión digital en Argentina. Usos y apropiaciones dentro y fuera de la escuela. *Píxel-Bit. Revista de Medios y Educación*, (50), 95-107. <https://recyt.fecyt.es/index.php/pixel/article/view/61769>

- Gvirtz, S. (2016). Tres decisiones claves para definir una política de integración de TIC: el Programa Conectar Igualdad. En M. T. Lugo (Coord.), *Entornos digitales y políticas educativas: dilemas y certezas*. (pp. 137-162). IPE-UNESCO.
- Kincheloe, J. L. y McLaren, P. (2012). Replanteo de la teoría crítica y de la investigación cualitativa. En N. K. Denzin y Y. S. Lincoln (Comps.), *Paradigmas y perspectivas en disputa. Manual de investigación cualitativa*. Vol. IV. Gedisa.
- Kliksberg, B. y Novacovsky, I. (2015). *Hacia la inclusión digital. Enseñanzas de Conectar Igualdad*. Granica.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Morata.
- Lago-Martínez, S., Gendler, M. y Méndez, A. (2016). Políticas de inclusión digital en Argentina y el Cono sur: cartografía, perspectivas y problemáticas. *Interritórios Revista de Educação Universidade Federal de Pernambuco*, 2(3), 155-170. <https://www.aacademica.org/anahi.mendez/27.pdf>
- Larrouqué, D. (2017). Institucionalizar las políticas de inclusión digital: los programas de Argentina, Uruguay y Perú en perspectiva comparada. *Polis, Revista Latinoamericana*, (48), 107-131. <https://journals.openedition.org/polis/12641>
- Larrouqué, D. (2018). El programa Conectar Igualdad en la Argentina (2010-2015). Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 2(3), 117-157. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/63>
- Lemus, M. (2019). La mirada sobre los otros: tensiones entre miserabilismo e inclusión en las valoraciones sobre el Programa Conectar Igualdad. *Trabajo y sociedad*, (33), 371-390. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/89576>
- Lugo, M. T. (Coord.) (2016). *Entornos digitales y políticas educativas: dilemas y certezas*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO.
- Lugo, M. T. y Brito, A. (2015). Las políticas TIC en la educación de América Latina. Una oportunidad para saldar deudas pendientes. *Archivos de Ciencias de la Educación*, (9). <https://www.archivosdeciencias.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Archivos09a03>
- Lugo, M. T. e Ithurburu, V. (2016). Políticas digitales en América Latina. Tecnologías para fortalecer la educación de calidad. *Revista Iberoamericana de Educación*, 79(1), 11-31. <https://doi.org/10.35362/rie7913398>
- Maccagno, A. P. (2017). *La implementación del programa Conectar Igualdad: Una mirada desde las percepciones de los directivos* [Tesis de maestría inédita]. Universidad Nacional de Córdoba.
- Marchetti, B. (2021). *Las políticas públicas de formación docente continua en inclusión de medios digitales en Argentina. Un estudio interpretativo sobre la enseñanza de las Ciencias Sociales: el caso del plan Escuelas de Innovación (2011-2015)* [tesis de doctorado]. Universidad Nacional de Rosario.
- Marés-Serra, L., Pomiés, P., Sagol, C. y Zapata, C. (2012). *Panorama regional de estrategias uno a uno: América Latina + el caso de Argentina*. Ministerio de Educación de la Nación.
- Matozo-Martínez, M. V. (2016). Políticas públicas de Educación y TIC en Latinoamérica. Una reflexión sobre objetivos en la región. [Sesión en congreso]. *III Jornadas de Estudios de América Latina y el Caribe: América Latina Escenarios en disputa*. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.
- Meléndez, C. E., Díaz, A. G. y Yuni, J. A. (2017). Políticas de inclusión digital en la formación docente. *Revista del Cisen Tramas/Maepova*, 5(2), 75-79. <https://oaji.net/articles/2020/7304-1588104178.pdf>
- Meo, A. y Navarro, A. (2009). *La voz de los otros. El uso de la entrevista en la investigación social*. Omicron System.
- Ministerio de Educación de la Nación. (2015). *La política educativa nacional 2003-2015. Inclusión y mejores aprendizajes para la igualdad educativa*. Ministerio de Educación de la Nación.
- Morales, S. (2017). Prácticas juveniles de apropiación tecno-mediática: qué hacen los estudiantes con las computadoras del Programa Conectar Igualdad. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 7(2), 86-109. <https://revista.psico.edu.uv/index.php/revpsicologia/article/view/458>
- Nosiglia, M. C. (2013). Las políticas de inclusión de tecnologías en la enseñanza: una comparación entre los casos de Argentina y Uruguay. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 4(4), 25-40. <https://www.saece.com.ar/relec/revistas/4/mon2.pdf>

- Porta, L. y Flores, G. (2017). Investigación narrativa en educación: la expansión del valor biográfico. *Revista del IICE*, 41, 35-46. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/iice/article/view/5156/4660>
- Rivas, H. (2017). *Coordinación de políticas públicas federales: programa Conectar Igualdad 2010-2014* [tesis de maestría]. Universidad de Buenos Aires.
- Robles, B. (2011). La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropológico. *Cuicuilco*, 18(52), 39-49. <http://www.scielo.org.mx/pdf/cuicui/v18n52/v18n52a4.pdf>
- Rodríguez-Torres, J. y Sánchez-Antolín, P. (2016). Inclusión de las TIC en la escuela pública: realidades y perspectivas. Análisis comparativo de dos acciones «Escuela 2.0» y «conectar igualdad». *Opción*, 32(8), 641-655. <https://www.redalyc.org/pdf/310/31048481037.pdf>
- Seijo, G. L., Calamari, M., Fidmay, P. y Ozono, M. (2020). ¿Qué ocurre cuando un programa de gobierno se transforma progresivamente en un monstruo deseable? Recordando la dimensionalidad múltiple del Programa Conectar Igualdad. *Revista Iberoamericana de Tecnología en Educación y Educación en Tecnología*, (25), 97-110. <https://doi.org/10.24215/18509959.25.e10>
- Sunkel, G. y Trucco D. (2012). *Las tecnologías digitales frente a los desafíos de una educación inclusiva en América Latina. Algunos casos de buenas prácticas*. CEPAL y Naciones Unidas.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.
- Tedesco, J. C. y Steinberg, C. (2015). Avanzar en las políticas de integración de TIC en la educación. En J. C. Tedesco (Comp.), *La educación argentina hoy, la urgencia del largo plazo*. (pp. 165-190). Siglo XXI.
- Vacchieri, A. (2013). *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina. Caso Argentina*. UNICEF.
- Vaillant, D. (2013). Las políticas de formación docente en América Latina. Avances y desafíos pendientes. En M. Poggi (Coord.), *Políticas docentes: formación, trabajo y desarrollo profesional*. (pp. 45-58). IIPE-UNESCO.
- Welschinger-Lascano, N. (2017). La llegada de las netbooks. El Programa Conectar Igualdad desde una escuela del Gran La Plata. *Ciencia, Docencia Y Tecnología*, 28(55). <https://pcient.uner.edu.ar/index.php/cdyt/article/view/129>
- Yuni, J. A. (2018). *Inclusión/es en la Escuela Secundaria. Itinerarios de lo posible*. Encuentro Grupo Editor.

Apéndice A: Guías de entrevista

En distintos pasajes de este artículo se mencionó que forma parte de una investigación mayor. En este apéndice se explicitan las preguntas que formaron parte de la guía de entrevista referidas al PCI y su puesta en marcha.

Recorrido biográfico y trayectoria profesional del entrevistado

¿Cuál fue su formación profesional y su relación con el ámbito educativo?

¿Cuáles fueron los intereses que motorizaron la participación en ámbitos de gestión?

¿Cómo se dio tu acercamiento al trabajo sobre la inclusión digital y en particular al PCI?

Concepción de la política pública educativa. Inclusión tecnológica. PCI

¿Qué significado le otorga a la inclusión de tecnologías en la educación, y en relación con el rol del Estado?

El PCI se crea bajo la idea del modelo 1 a 1, ¿cómo se produce el surgimiento del plan?

¿En qué momento o etapa Ud. se incorpora al Programa? ¿Qué rol cumple?

Sin dudas ha sido un plan que generó mucho debate en distintos planos de la sociedad, pero en términos de los objetivos del programa, ¿podrías destacar fortalezas y debilidades en su implementación?

Considerando que el PCI fue un programa interministerial, ¿cómo actuó esa situación sobre el desarrollo del programa?

¿Cómo era la articulación entre las distintas agencias estatales?

Al ser un programa de carácter nacional, ¿cómo se desarrolló la articulación entre las distintas jurisdicciones provinciales?

NOTAS

[1] Más información disponible en: <https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo>

[2] La numeración que acompaña a la codificación de cada sujeto entrevistado alude únicamente al orden de citación en el trabajo y no representa otro tipo de clasificación cualitativa.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Cómo citar: Marchetti, B. y Porta, L. (2023). Programa Conectar Igualdad en Argentina desde las voces de sus protagonistas. Un análisis de su estructura de gestión y su trama decisional. *Revista Educación*, 47(1). <http://doi.org/10.15517/revedu.v47i1.49953>