



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Coordinación de políticas públicas federales: programa Conectar Igualdad 2010-2014

Rivas, Hernán Manuel

2017

Cita APA: Rivas, H. (2017). Coordinación de políticas públicas federales : programa Conectar Igualdad 2010-2014.

Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Coordinación de políticas públicas federales: Programa
Conectar Igualdad 2010-2014

AUTOR: LIC. HERNÁN MANUEL RIVAS

TUTOR: DRA. VALERIA SERAFINOFF

[03/2017]

Abstract

Esta investigación analiza el Programa Conectar Igualdad y su proceso de implementación con un enfoque centrado en la coordinación interinstitucional. El trabajo adopta una perspectiva comparativa y para el estudio de implementación territorial se analizan los casos de las provincias de Mendoza y Misiones.

La implementación de este Programa combina una estructura descentralizada en la educación y una política pública federal de alto impacto; lo que supone una red política, instrumental, de alianzas, de negociación y de responsabilidades de elevada complejidad.

Las dos provincias que son objeto de estudio fueron las dos primeras en las que se logró la cobertura del 100% de beneficiarios, presentando dos modos de implementación y de relaciones intergubernamentales (RIGs) distintos.

Este estudio pretende aportar un mayor conocimiento de las características de la implementación de un programa que se enmarca en un sector descentralizado y que, como tal, implica la existencia de un conjunto de competencias concurrentes entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales. Específicamente analiza las interacciones entre los organismos de la administración pública nacional y los de las provincias de Misiones y Mendoza.

Palabras clave: Coordinación políticas públicas, Programa Conectar Igualdad, RIGs

Índice

LISTADO DE ABREVIATURAS.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1. LAS RELACIONES DE ACTORES Y EL CONTEXTO	
EDUCATIVO.....	10
CAPÍTULO 2. PROGRAMA CONECTAR IGUALDAD: CREACIÓN Y PUESTA EN	
MARCHA.....	37
CAPÍTULO 3. EL PCI Y SU IMPLEMENTACIÓN: MENDOZA.....	59
CAPÍTULO 4. EL PCI Y SU IMPLEMENTACIÓN: MISIONES.....	72
CAPÍTULO 5. COMPARACIÓN ENTRE CASOS	
PROVINCIALES.....	81
CAPÍTULO 6. DIMENSIONES DE IMPLEMENTACIÓN DEL PCI: DINÁMICA ENTRE	
ORGANISMOS Y ACTORES EN LA RED.....	94
BIBLIOGRAFÍA.....	110

Listado de Abreviaturas

ANSES: Administración Nacional de Seguridad Social

DGE: Dirección General de Escuelas

DPID: Dirección de Políticas de Integración Digital

EGE – TIC: Equipos de Gestión Educativa de TIC

ETJ: Equipo Técnico Jurisdiccional

ETT: Equipos Técnicos Territoriales

MinEd: Ministerio de Educación de la Nación

MinPlan: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

PCI: Programa Conectar Igualdad.

PNIDE: Programa Nacional de Inclusión Digital

RIG: Relaciones Intergubernamentales

RTE: referente técnico escolar o administrador de red

UDAI: Unidad de Atención Integral (ANSES)

Introducción

La presente investigación se centra en el análisis del Programa Conectar Igualdad, el programa insignia del gobierno argentino para promover una reducción de la brecha digital. El motivo de esta elección radica en que la estructura descentralizada de la educación en la República Argentina, se combina con una política pública federal de alto impacto¹; lo que supone una red política, instrumental, de alianzas, de negociación y de responsabilidades de elevada complejidad.

Este estudio, se centra en el análisis del esquema organizativo y de implementación del Programa Conectar Igualdad y las relaciones intergubernamentales (RIG) entre el Estado Nacional y los estados subnacionales para la concreción de objetivos, así como la forma en que estos vínculos (RIG) se establecen.

Descripción del Problema

El Programa seleccionado supone la intervención de diferentes actores del ámbito estatal (Nacional, provincial, sociedades del estado) lo que necesariamente conlleva a un proceso de coordinación de gestión². Este trabajo se concentra en el análisis de las articulaciones que se producen entre los actores del sector público.

¹ Esta combinación, de estructura descentralizada con una política de alto impacto, será específicamente abordada en el primer capítulo.

² Cabe aclarar que, en el aspecto tecnológico, entre otros, intervienen actores del ámbito privado (como proveedores) que no serán considerados en el presente estudio.

En este sentido, el trabajo se enmarca en la temática de coordinación de políticas públicas, puesto que se propone abordar la forma en que se coordina esta política pública federal con los múltiples actores intervinientes.

Este estudio trata de aportar un mayor conocimiento de las características de la implementación práctica de un programa que se enmarca en un sector descentralizado y que, como tal, implica la existencia de un conjunto de competencias concurrentes entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales. Para ello, se analizan las interacciones que se producen entre los organismos de la administración pública nacional y los de las provincias de Misiones y Mendoza.

Si bien existen numerosos estudios realizados para el análisis de las competencias surgidas en los estados nacionales y subnacionales, esta investigación intenta observar cómo estas competencias e intereses políticos afectan el logro de los objetivos propuestos y, en consecuencia, su peso en el desarrollo práctico. Se busca contribuir a los debates sobre federalismo y descentralización desde una perspectiva de políticas públicas. Para ello, se hizo foco en los problemas de diseño e implementación de políticas de alcance federal en contextos heterogéneos y campos fuertemente descentralizados.

Además del aporte en un sector de políticas públicas fundamental para el desarrollo, el análisis de las virtudes y los problemas que se presentan para la gestión coordinada de esta política pública, podría brindar algunas pautas para la gestión de otras políticas públicas en el contexto de estados federales.

Surge, como eje central, la siguiente pregunta:

¿De qué manera se vinculan y cuál es el rol que desempeñan los actores que intervienen en la implementación de una política pública como el Programa Conectar Igualdad?

Como apoyo a la pregunta de investigación surgen preguntas subsidiarias que pueden definirse de la siguiente manera:

¿Cómo se llevan adelante diferentes acciones de coordinación/articulación entre los distintos sectores que participan del entramado del Programa?

En función de comenzar a dar respuestas a estos interrogantes, se abordará el esquema organizativo del Programa Conectar Igualdad analizando las modalidades de gestión y la cristalización institucional que haya derivado de su implementación práctica. Esto último será entendido como las modificaciones de estructuras ministeriales, cargas presupuestarias, creación de puestos, etc., que, sin ser obligatorias, hayan sido realizadas por los diferentes actores e instituciones intervinientes.

Asimismo, se intentará observar cómo en la distribución de responsabilidades se ejecuta una política pública que necesariamente conllevará una demanda de fondos y recursos adicionales.

Dicho esto, podemos plantear que el objetivo general que se propone en la investigación es:

Analizar los procesos de implementación del Programa Conectar Igualdad (PCI) desde una perspectiva centrada en los mecanismos de articulación intergubernamental en el período 2010-2014.

Como objetivos específicos, resulta necesario describir los actores intervinientes, sus responsabilidades y nivel / tipo de participación, junto con la trama institucional del PCI, procesos y distribución de competencias para la articulación entre el Estado Nacional y los estados provinciales. Será necesario, asimismo, analizar los mecanismos de coordinación / articulación, el alcance y características de los mismos que se establecen entre los actores estatales.

Este análisis permitirá determinar cuáles son los factores que influyen en el cumplimiento o incumplimiento de las responsabilidades, evaluar las debilidades institucionales vinculadas (en la implementación de este programa) a las relaciones entre actores y su influencia y definir los puntos destacables de la implementación práctica y las mejoras necesarias en la gestión e implementación de un Programa de esta envergadura.

El trabajo se organiza a través de seis capítulos. A continuación se introducen las cuestiones abordadas en cada uno de ellos.

En el Capítulo 1 se definirá el marco teórico en el que se basará el trabajo así como también las particularidades del campo de acción en que se desarrolla este programa.

En el Capítulo 2 se planteará el proceso de creación del Programa, la normativa que lo enmarca, el tipo de actores que define y cómo se organiza la gestión desde el Gobierno Nacional.

En el Capítulo 3 y 4 se desarrollarán los casos provinciales a analizar siendo Mendoza y Misiones respectivamente. En cada uno de ellos se definirá el modo en que se realizó la implementación del PCI definiendo inicialmente la situación educativa en cada Provincia. Luego se definirá la estructura institucional del gobierno educativo, la integración del PCI en la misma y la normativa generada en ese sentido. Por último se observará, en cada una de las provincias, la existencia de programas TIC generados por ellas y/o las acciones de acompañamiento al PCI realizadas por la misma.

En el Capítulo 5 se abordará lo observado en cada una de las provincias y se realizará la comparación de los indicadores definidos. Estos indicadores pueden definirse en: cristalización institucional del PCI / TIC (estructura y tipo), política provincial en tecnología educativa definida, evaluaciones y diagnósticos TIC, normativa educativa en TIC, absorción de los equipos

de trabajo propuestos por Nación inicialmente (capacitadores y enlaces), programas propios de acompañamiento e implementación de otros programas TIC.

Por último, en el Capítulo 6 se analizarán distintas dimensiones que servirán para enmarcar las diferentes dinámicas de articulación que se fueron generando en la implementación del PCI.

Capítulo 1.

Las relaciones de actores y el contexto educativo.

En este trabajo se define las políticas públicas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”(Tamayo Saez, 1997).

Las políticas son producto de la configuración de relaciones de fuerzas en cada momento determinado, de negociaciones no estáticas demarcadas por fronteras móviles que se renuevan constantemente a partir de las relaciones de fuerza que se establecen entre el modelo de crecimiento económico y político. El resultado de estas relaciones de fuerza define las características de la intervención social del Estado y las capacidades de presión de los distintos sectores de la sociedad y los movimientos sociales y alianzas.

Las políticas así entendidas pueden constituirse en instrumentos por medio de las cuales se hacen llegar a la población bienes y servicios pero también derechos formalmente reconocidos, sobre todo aquellos que requieren de acciones estatales específicas para convertirse en prácticas concretas que modifiquen la realidad cotidiana y mejoren las condiciones materiales y simbólicas de aquellas/os a quienes se intenta proteger y, en este sentido, sea relevante su promoción.

Se debe tener en cuenta que la intervención del Estado no es inocua sino que condiciona la vida de la población en un sentido determinado. Cada una de las toma de posición y decisiones del Estado afecta no sólo las pautas establecidas respecto de la distribución de los bienes y servicios públicos, sino también, los criterios necesarios para ser definidos/as como sujetos de derecho y destinatarios/as de políticas.

Entendidas de esta manera las políticas públicas se establecen y desarrollan bajo una tensión permanente de intereses, es decir, tienen su campo de desarrollo, sus límites y sus actores en juego.

En esta investigación se entenderá, siguiendo a Isuani(2007), el enfoque gerencial de la implementación de políticas públicas, considerando la misma como un conjunto de procesos en los que los involucrados operan para producir los bienes y servicios, ejerciendo un control estratégico de estas operaciones y desarrollando las capacidades operativas y de control necesarias.

Dicho esto, para observar la implementación de las políticas públicas se debe prestar atención al nivel y capacidad de influencia de los actores que la integran, que se han incrementado y modificado por la consolidación democrática y los procesos descentralizadores.

La formulación de políticas en Argentina no se puede comprender si no se hace referencia a las complejas relaciones entre el gobierno nacional y las provincias, las cuales a su vez se ven afectadas no sólo por las instituciones formales de esa república federal sino ,también, por las estructuras económicas y sociales que subyacen en todo el país.(Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006, p. 12)

En el desarrollo de las políticas públicas siempre existe una red de actores que conforman su práctica. Esta red, conocida como policynetwork, reviste ciertas características:

Como el corporativismo, una red política (policynetwork) implica un modo de gobernanza cooperativo basado en intercambios de largo plazo que difiere del modo de presión de tácticas de grupos, más competitivo, que implica el pluralismo. Pero también, así como el pluralismo, la red política (policynetwork) implica una multiplicidad de organizaciones con solapamiento de jurisdicciones.(Ansell, 2000, p. 308).

Más adelante, en el apartado “La descentralización educativa y los cambios en las relaciones funcionales”, se abordará específicamente el caso del campo educativo, su descentralización, la distribución de competencias, responsabilidades y cambios en la política educativa.

Esto nos remite, indefectiblemente, a realizar una breve caracterización del federalismo en Argentina, el proceso de descentralización y cómo afecta la implementación de las políticas públicas.

Es importante establecer el contexto / marco de implementación del Programa, debido a que la estructura federal de la Argentina supone la interrelación de arenas diferenciadas de decisión que conviven en un mismo territorio. (Escolar, González, Caminotti, Quillici, & Del Cogliano, 2011)

La Argentina como estado federal conlleva la existencia de múltiples actores que se entrelazan en el campo de acción y suponen una correlación, como mínimo territorial, para el desarrollo de cualquier política pública. Es así que en la práctica de implementación de políticas se tensionan diferentes lógicas, modos de gestión y culturas organizacionales.

El Estado argentino se organiza a través de una estructura de tres niveles: nacional, provincial y municipal. Los dos primeros niveles son autónomos para definir sus instituciones de gobierno, mientras que las provincias definen la forma de organización municipal (art. 5 CN).

La Constitución argentina establece que las provincias son autónomas y que disponen de constituciones propias, donde regulan cómo elegir a sus gobernadores y a su poder legislativo, sin intervención del gobierno federal. [...] En este sentido, como es habitual en un sistema federal, la Constitución enumera detalladamente las responsabilidades de las institucionales nacionales o federales, mientras que las competencias de las provincias se deducen

implícitamente en la medida que no se encuentran asignadas a la federación.(Jordana, 2001, p. 30)

Si bien los procesos de descentralización pueden ser considerados como forma de democratización, el impulso descentralizador de la década de los noventa suponía la baja de la presión fiscal y una mejoría de la balanza comercial, sostenida por la crisis y la intervención de los organismos multilaterales. Sobre este tema y, siguiendo a Oscar Oszlak (1997), se debe destacar que “de nada sirve transferir las amplias responsabilidades previstas en los procesos de descentralización a estados y municipios, si no se les provee de los recursos económicos necesarios” (p.19). En este punto cabe remarcar que las provincias no contaban con las capacidades institucionales para absorber las funciones y responsabilidades transferidas.

Entendida como transferencia de funciones, responsabilidades, competencias, capacidades y obligaciones del nivel central a los niveles locales o de unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial; la descentralización complejiza la gestión de programas, ya que asigna nuevos roles, pero a la vez mantiene lazos de dependencia y orientaciones verticales en la definición de programas y en la asignación de recursos. A mayor grado de descentralización, mayor es la diferenciación, lo que genera mayor complejidad e incertidumbre en la administración pública. (Cingolani, 2005; Martínez Nogueira, 2007; Oszlak, 2006)

Las administraciones públicas nacionales, las provinciales y las locales tienen diferentes normas, culturas organizacionales, procesos de trabajo, recursos financieros y humanos que conforman una compleja estructura de interrelación de actores para la gestión de políticas públicas. En este marco, y enfocándonos en la descentralización educativa, se entrecruzan los

roles que el Estado Nacional y los estados subnacionales asumen para garantizar el derecho a la educación.

Los actores y la participación.

Las políticas públicas se desarrollan bajo una tensión permanente de intereses por lo que tienen su campo de desarrollo, sus límites y sus actores en juego. Todo campo de actividad pública y su gestión conlleva la participación de una multiplicidad de actores. En este sentido, y en función de esta investigación, se entiende como actor a toda organización pública o privada que participa en la gestión de la política pública estudiada. Se trata de las agencias o unidades gubernamentales que puedan contribuir a resolver la cuestión. (Oszlak, 2006)

Estos actores forman parte de un proceso de formulación de la políticas, entendiendo este como “el proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política” (Stein et al., 2006) Este proceso se realiza en diferentes “escenarios” donde se lleva adelante esta acción dinámica.

Algunos actores son formales, como los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia y sus funciones en la formulación de políticas están asignadas formalmente por la Constitución. Otros actores son informales como los movimientos sociales, las empresas y los medios de comunicación. No tienen ninguna función formal pero en muchas ocasiones han resultado ser agentes poderosos. (Stein et al., 2006, p. 25)

A los fines del análisis, se entiende el poder como el grado de participación en la toma de decisiones por parte de los miembros de un grupo o campo, por lo que estos conceptos están íntimamente relacionados entre sí.

En un campo se generan relaciones hegemónicas de poder. Esta concepción del poder se vincula a modos de concebir lo social como construcción cultural de consensos y simultáneos procesos de resistencia. Estas resistencias estratégicas o tácticas sugieren la necesidad de reforzar constantemente la credibilidad y legitimidad de los criterios hegemónicos. Implica la negativa de pensar el poder en exclusivos términos de coerción ya que un proyecto hegemónico se construye a partir de la persuasión, de la articulación ideológica y de la transformación de la filosofía (de la cultura) en fuerza material. La hegemonía se conquista, se negocia o se pone en juego en el espacio de la lucha social, intelectual y política. Si hay hegemonía conviven mínimos o desafiantes movimientos contra hegemónico, simples resentimientos y/o resistencias materiales o simbólicas.

La noción de poder aquí sostenida está relacionada con el ejercicio de la hegemonía en términos gramscianos. Esa hegemonía no es eterna, sino que es un proceso que está habitualmente confrontado y en disensos. Por ello debe ser constantemente defendida, reafirmada, renovada, en algunos casos fagocitando y reformulando estas mismas oposiciones. (Elbaum, 1997)

Ahora bien, en este marco, también podemos medir o considerar el poder del actor participante como la suma de los conocimientos, recursos y capacidades que este puede aportar al campo analizado. En este caso, tomaremos este concepto para referirnos a actores institucionales ya que el estudio se centrará en las relaciones de poder establecidas entre actores de diferentes niveles de gobierno que participan en esta política.

Si entendemos el poder con estos componentes, es en la participación de los actores donde pueden observarse los procesos de negociación que surgen de lo prescindible o imprescindible de sus aportes. Con respecto a la gestión específica en el campo, se debe establecer que el contexto

del sector público implica la participación de múltiples actores con distintas racionalidades, recursos de poder, valores, intereses, conocimientos y apreciaciones. Es aquí donde se comienzan a observar los problemas de articulación y las resistencias y escasa receptividad a la integración.(Martínez Nogueira, 2007; Robirosa, Cardarelli, Lapalma, & Caletti, 1990)

En nuestro país, los actores subnacionales (gobernadores, intendentes, senadores, etc.) tienen un rol importante en la ejecución de las políticas públicas, capacidad que se ha reforzado con los procesos de descentralización. Estos actores, “en la etapa de implementación, pueden ejercer influencia al obstruir, retrasar o redefinir las políticas nacionales. También pueden utilizar parte de sus políticas “locales” como armas estratégicas para negociar con las autoridades nacionales.”(Stein et al., 2006, p. 79)

En esta negociación juega fuertemente la política fiscal y la recaudación de recursos económicos. Las provincias llevan adelante la mayor parte del gasto público total sobre todo en programas sociales y empleo público. Esto conlleva a que las políticas públicas a realizar (tanto nacionales como subnacionales) estén enlazadas con el sistema federal.

El gasto de las provincias es del orden del 50% del gasto consolidado total del sector público argentino. Esta cifra se acerca al 70% si se excluye el sistema de pensiones y se focaliza en el resto del gasto público. Además el tipo de gasto en manos de los gobiernos provinciales tiende a ser políticamente activo (gasto en empleo público y programas sociales) porque es más cercano a los intereses de las jurisdicciones representadas con base territorial.(Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, p. 204)

Es importante remarcar que las provincias financian a través de los ingresos propios, únicamente el 35% de su gasto, el resto del gasto se financia a través de los recursos nacionales que se transfieren a través del a Coparticipación Federal de Impuestos. En las provincias más

chicas, la coparticipación puede cubrir hasta el 80% del gasto provincial, realidad que puede influir en la capacidad de negociación entre niveles.

Es en este punto donde se retoma la noción de relaciones intergubernamentales (RIG), referida a un conjunto de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todo tipo y nivel dentro de un mismo Estado, integrando mecanismos políticos y administrativos que viabilizan la gestión pública. (Serafinoff, 2012; Wright, 1997)

Este concepto se compone de dos dimensiones. La primera se refiere a las relaciones que se establecen entre distintas instancias de gobierno, las mismas no son esencial o necesariamente jerárquicas pero si pueden ser asimétricas. La segunda dimensión no se refiere solamente a las relaciones entre órdenes distintos de gobierno, sino también, a las relaciones gubernamentales al mismo nivel territorial. (Méndez, 1997)

Estas RIG se establecen en una doble dirección, esto quiere decir que la relación puede ser dirigida desde el centro hacia la periferia y de manera inversa. Podemos entender estas relaciones como una “canasta de reglas” que pueden incidir, a veces de forma indirecta, sobre el comportamiento de los actores presentes en un nivel de gobierno respecto de otros niveles. Estas reglas (formales e informales también) concretan diversos incentivos institucionales y mecanismos de control. (Jordana, 2001)

“(…) las relaciones intergubernamentales verticales en los contextos de democracia, se articulan a través de distintas vías, solapándose e interaccionando a menudo entre ellas. Se pueden dividir estas vías en tres grandes categorías: a) estructuras institucionales orientadas a la coordinación y el control, que inciden en la toma de decisiones de los cargos públicos; b) reglas electorales que afectan la actividad de los partidos políticos en distintos niveles de gobierno; y c) reglas de funcionamiento de las administraciones públicas que influyen sobre el

comportamiento de los técnicos y profesionales encargados de gestionar las distintas políticas públicas que se implementan en el territorio”(Jordana, 2001: 15)

En el sentido amplio, las RIG incluyen una variedad de relaciones (formales e informales) entre tipos de gobierno y de nivel, considerando las concertadas entre nivel nacional / local, nacional / nacional, local / nacional, local / local, etc.

Considerando que si bien el concepto de RIG se extiende a relaciones más allá de las formalmente establecidas igualmente es necesario, en primer término, conocer cuáles son los límites y las responsabilidades dispuestas en el marco jurídico. Esto nos permitirá definir qué lugares se establecen de manera formal como espacios de coordinación y qué relaciones se dan de manera informal.

En este sentido, se debe considerar, en el marco de las RIG, cuáles son los tipos de relaciones que se establecen entre los actores e intentar observar cuáles son las que tienden o ayudan a generar la coordinación en la actuación.

Coordinación Interinstitucional.

La coordinación se puede entender como el proceso mediante el cual se logra una acción conjunta de dos o más actores en sus múltiples escenarios y recursos, junto con un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los que encuentran incentivos de cooperación, más allá de los intereses ideológicos.(Peters & Savoie, 1996; Repetto, 2005b)

La coordinación puede definirse genéricamente como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido. Esta definición englobaría la coordinación jerárquica y no jerárquica

(dependiendo de que el actor que crea o utiliza la regla de decisión se sitúe por encima de los actores coordinados o sean los propios actores los que lo hagan), así como la coordinación intraorganizativa (en la que la jerarquía es un recurso disponible) e interorganizativa (donde no es posible la solución jerárquica). (Echebarria Ariznabarreta, 2001: 5)

El marco descentralizado conlleva a la necesidad de coordinación entre diferentes actores que comparten una realidad externa sobre la que se influye o trabaja. Esta coordinación tiene un alto componente técnico pero esencialmente se refiere a una función política. “[...]se trata de coordinar con un sentido estratégico, [...] para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales.” (Garnier, 2000: 15)

Siguiendo a Repetto (2005a) se puede entender la coordinación como el proceso en que se genera sinergia entre las acciones y recursos de los involucrados en un campo concreto de gestión pública. Se va configurando “un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí.” (p.2).

Reconociendo la descentralización del campo educativo es de utilidad aportar los distintos niveles en los que esta puede implementarse, de acuerdo a cómo la capacidad de decisión se distribuye entre las diferentes autoridades y las escalas territoriales. (Repetto, 2005b)

Para completar la definición de coordinación y articulación, tomaremos los aportes que nos ofrecen Repetto (2005) y Martínez Nogueira (2007). En este sentido podemos establecer los siguientes tipos de coordinación:

- La *jerarquía* es el modo más elemental y clásico de alcanzarla. La integración supone que la ejecución está a cargo de diversas unidades organizacionales. En este caso,

no existe una referencia jerárquica compartida que pueda asegurar a través de sus intervenciones, órdenes o programas, la convergencia de las contribuciones. En cambio, la jerarquía debe operar como único mecanismo de coordinación en las instancias de sanción de políticas, de aprobación de los programas operativos y de diseño de los mecanismos de campo.

- La *supervisión directa*, atribuye a algún agente la capacidad de hacer converger las contribuciones. Como ejemplo, en un Centro de Atención Primaria pueden actuar especialistas con diferentes inserciones institucionales pero para la labor en el Centro se reconoce la capacidad de su titular para liderar y organizar las tareas y de generar instrucciones operativas.
- La *coordinación por adaptación o ajuste* mutuo requiere la interacción entre operadores, adecuando el desempeño de las tareas a acuerdos o arreglos entre ellos. Es un mecanismo simple y sencillo, con reducidos costos de transacción. Tiene como condición la existencia de normas de delegación que permitan que estos actores puedan modelar su comportamiento conforme a las circunstancias y contingencias propias de las tareas que realizan.
- La *coordinación por programación* es el resultado de la rutinización o normalización de las tareas. La coordinación no depende entonces de comportamientos autónomos de los agentes. La obtención del producto está asegurada por la calidad de la programación y de cómo ésta facilita la obtención de contribuciones convergentes. La rutinización o normalización puede referirse a los procesos de trabajo (ej: los manuales operativos), o de los productos que cada uno provee al conjunto. En éste último caso, la

producción es independiente, pero la convergencia de los mismos es la que asegura el logro del objetivo. (Martínez Nogueira, 2007: 25/26)

Es importante considerar que estos tipos de coordinación establecidos no son absolutos. Puede observarse que en la práctica las barreras y delimitaciones establecidas en los tipos pueden moverse o convertirse en difusas.

GuyPeters (2003) plantea que la versión jerárquica (arriba/abajo) probablemente sea la más efectiva en todas las actividades relacionadas con la implementación de una política, ya que sólo se respondería a la autoridad y a la ley para lograr los objetivos. No obstante, las características de un estado federal con unidades autónomas hacen imposible que la relación entre los múltiples actores que conforman el entramado del PCI puedan coordinar de esta forma, tanto en las relaciones entre gobiernos como en las relaciones horizontales.

Dicho esto, se debería analizar en qué medida es posible esta versión en un ámbito de descentralización y multiplicidad de actores. Este tipo de coordinación se encuentra con dificultades al momento de intentar su implementación en la Argentina ya que, como se ha descrito anteriormente, las esferas intervinientes en la coordinación de una política son autónomas.

El PCI, al tratarse de una política de carácter educativo, se desarrolla en un campo de alta complejidad dada la relevancia de la cuestión, los múltiples intereses y perspectivas, las diferentes capacidades y economías de escala de sus actores. Tanto es así que, “las políticas sociales sectoriales (educación y salud, entre otras) suelen requerir una distribución de responsabilidades compleja en la que los gobiernos descentralizados asumen las responsabilidades directas, mientras que los niveles superiores pueden ejercer tareas de supervisión y articulación”.(Repetto & Fernández, 2012, p. 62)

Existe una relación posible entre el nivel de centralización en la hechura y centralización de las políticas públicas y el nivel de coordinación realizada en el marco intergubernamental.

Repetto (2012) nos ofrece, para graficar esta relación, un cuadro que se presenta a continuación y que será retomado para entender la coordinación del programa analizado.

		Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas	
		Alto	Bajo
Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales	Bajo	Coordinación Jerárquica	Dispersión
	Alto	Coordinación donante - receptor	Gobierno multinivel

Figura 1. Nivel de centralización y coordinación en las relaciones intergubernamentales
Fuente: Repetto (2012)

En este cuadro se observa el punto donde cruza el nivel de centralización y el tipo de coordinación. Tal los tipo de coordinación explicitados anteriormente, se observa que al alto nivel de centralización de realización de política pública, y operando un bajo nivel de coordinación de RIG, la coordinación jerárquica opera como mecanismo de coordinación para la sanción, programación y generación de mecanismos.

Aun entendiendo la característica de las RIG, las formas de coordinación y la descentralización existente en el marco de desarrollo del estudio, no debemos perder de vista que [...] Estudios sobre la gobernanza en red y managementmultiorganizacional han notado de manera consistente la importancia de un liderazgo central en facilitar la cooperación entre actores dispares, heterogéneos y desagregados. [...] Por otra parte, las organizaciones estatales pueden jugar un importante rol de liderazgo, especialmente cuando las organizaciones del estado tienen un alto grado de “centralidad” de red, que difiere de centralización. (Ansell, 2000. pp. 309/310)

En el mismo nivel de alta centralización, se observa que, a existencia de mayor nivel de coordinación, se puede hablar de una relación Donante – Receptor. Este tal vez sea el cuadrante RIG que puede observarse más comúnmente en el campo educativo. Aun así, es importante remarcar que en el marco descentralizado del gobierno educativo se busca como objeto ideal el cuadrante de Gobierno Multinivel, que supone alto nivel de coordinación y una baja centralización que supondría alta capacidad presupuestaria de los actores.

Siguiendo a Repetto (2012) se entiende que la característica propia de una relación Donante – Receptor radica en que no necesariamente domina el gobierno central sino que existe una adaptación a las condiciones locales; los gobiernossubnacionales necesitan recursos del gobierno central pero, aun así, cuentan con un margen alto de adaptación. En el caso del cuadrante de Gobierno Multinivel el beneficio de la coordinación es visto por todos los participantes, las instancias de coordinación intergubernamental son permanentes y esto diluye las divisiones entre niveles de gobierno.

La articulación de los niveles de gobierno genera una importante dificultad ya que se necesita lograr diversos acuerdos entre actores diferentes, interviniendo en esta generación la capacidad de negociación y voluntad de acuerdo de cada uno de los participantes.

En este punto, es necesario definir lo que se entenderá de acá en adelante como “apropiación” del Programa por parte de la jurisdicción. El funcionamiento territorial de una política federal puede observarse en su apropiación por parte del territorio, entendiendo como territorio, en este caso, la delimitación provincial y sus autoridades y como apropiación se entiende la cristalización de la política referida al marco del programa en cuestión, en unidades orgánicas institucionales, con definición de misión, visión, objetivos y carga presupuestaria de ser necesaria.

La descentralización educativa y los cambios en las relaciones funcionales.

El proceso de descentralización del campo educativo comienza con la transferencia de escuelas de nivel inicial y primario por la dictadura militar en 1978 continuando, para la reconfiguración del sistema durante de la década del noventa, con la transferencia de los niveles medios y superior no universitario de los años 1992 a 1994. Los servicios educativos fueron, finalmente, transferidos por ley en el año 1991.

Es importante destacar que el proceso de descentralización se ha establecido mayormente sobre las áreas educativas y de salud. La Ley 24.409, conocida como la ley de transferencia de servicios educativos, no definía los mecanismos de financiación que fueran a solventar esta transferencia. A través de esta ley se permitía al Estado nacional transferir los servicios administrados por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, las facultades y funciones sobre los establecimientos privados. En este caso se trató de 3.578 establecimientos y de 86.374 cargos docentes.(Filmus, 1997). Es así que para el año '92 los servicios primarios, secundarios y terciarios que aún estaban bajo la competencia del gobierno nacional, pasaban a depender directamente de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.

De esta manera, la descentralización de la educación suponía, de acuerdo a la ley, que las secciones jurisdiccionales debían enfrentar no sólo los derechos y obligaciones correspondientes, sino también los gastos implicados. Sin embargo, no se realizaron las reconfiguraciones necesarias para dotar de capacidad técnica a los estados provinciales que desde ese momento debían hacerse cargo de nuevas competencias y responsabilidades. Asimismo, la baja capacidad

productiva y recaudatoria de las provincias incrementó la dependencia de la coparticipación impositiva y los adelantos del gobierno nacional. (Oscar Oszlak, 2001)

Siguiendo diferentes estudios, se establece que la coordinación en el marco del sector educativo fue parcial y que no “se observó una transformación concomitante de los ministerios provinciales ni de las áreas de planificación de las provincias.” (Cetrángolo & Jimenez, 2004: 27). De esa manera se avanzó en la autonomía provincial sin evaluar la capacidad, recursos y estructura institucional con la que contaban las provincias.

En 1993 se aprobó la **Ley Federal de Educación** con el fin de regular la estructura educativa que se conformara después de la descentralización. Esta ley “preservaba para los órganos federales la coordinación del sistema educativo, asegurando la consistencia, congruencia y calidad de los planes y programas; así como la capacidad para realizar acciones compensatorias para remediar la desigualdad en la oferta de servicios.” (Jordana, 2001) Es decir, en el marco de la descentralización se observa que la transferencia de servicios y sus responsabilidades, traía aparejada, sobre todo en las provincias con menor capacidad de recaudación, problemas fiscales y técnicos debido a la falta de estructuras administrativas.

La Ley Federal de Educación introdujo fuertes cambios, ya que estableció una nueva estructura modificando la obligatoriedad a 10 años. Esta nueva estructura y la extensión de la obligatoriedad reforzaron la necesidad provincial de captar recursos públicos. (Feldfeber & Gluz, 2011; Morduchowicz, 2010)

De esta manera, se instrumentaron políticas de compensación dado que la desigualdad en el interior del país a nivel de recaudación de los gobiernos subnacionales era altamente marcada. Debemos recordar que las políticas de compensación dependían de un estado nacional cuyo lugar de acción marcaba una fuerte retirada.

La concertación de la política educativa se realizaba a través del Consejo Federal de Cultura y Educación que establecía el dictado de los “contenidos básicos comunes”. La Ley Federal de Educación dividía tres niveles específicos. Desde el Nivel Nacional se definían los Contenidos Básicos Comunes que debían ser abiertos y que luego se contextualizaban en el Nivel Provincial. Luego, existía el Nivel Institucional que debía elaborar Proyectos Educativos Institucionales que tenían que basarse en lo establecido a nivel nacional en conjunto con el provincial.

La implementación de la reforma de los '90 redefinió el rol docente del Estado, trasladó la responsabilidad a las jurisdicciones a la par que recentralizó mecanismos de control en manos del gobierno nacional; profundizó las diferencias entre las jurisdicciones y las tendencias a la fragmentación del sistema; agudizó los irresueltos problemas del federalismo; deslegitimó el saber de los docentes frente al saber de los expertos y colocó a los estudiantes en condición de pobreza en el lugar de sujetos asistidos. (Feldfeber & Gluz, 2011. p. 343)

En este sentido se deben considerar las capacidades estatales de los estados subnacionales para hacer frente a las nuevas cargas. En el campo educativo, campo donde se implementa la política analizada, las provincias debieron realizar tanto la administración como el financiamiento del sistema. Esta fue, desde mi perspectiva, una de las modificaciones más significativas del campo educativo en la Argentina.

Esta descentralización suponía que la política educativa estuviera concertada a través del Consejo Federal de Cultura y Educación. Este espacio de articulación de políticas era la arena de negociación de los actores subnacionales afectados. Asimismo funcionaba como mecanismo de decisión conjunta y se concentró en coordinar los contenidos y programas docentes para generar una homogeneización.

Planteado esto, se puede comenzar a observar no sólo el marco de formulación de la política sino, también, los diferentes actores que intervienen en la formulación de las políticas educativas. Entonces, para entender el contexto donde se crea e implementa el PCI debemos observar que el sistema educativo argentino se encuentra descentralizado entre las 24 jurisdicciones del territorio argentino. Los estados provinciales junto con el gobierno nacional son responsables de garantizar el acceso a la educación en todos los ciclos y niveles, exceptuando la educación universitaria que queda en el ámbito del gobierno nacional. “Las provincias retienen autonomía en la fijación de los salarios básicos y adicionales, mientras que, al estado nacional le corresponde la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa.”(Cetrángolo & Goldschmit, 2013: 21)

En la información suministrada por Alejandro Vera (2015) se observa que el principal rubro del gasto educativo que realizan las provincias es el salarial. Este gasto se aproxima a un 79% del gasto total en educación, tomando sólo como referencia los salarios docentes de las instituciones de gestión pública.³

Los gobiernos provinciales también realizan aportes al salario de los docentes de instituciones privadas que en los presupuestos toman la forma de transferencias y ocupan el 12,9% del gasto. Entonces, entre el pago de la nómina salarial del sector público y los subsidios a la educación privada, el gasto en salarios docentes ocupa el 91.9% del presupuesto educativo de las provincias. (Vera, 2015, p. 68)

Con el desarrollo de varios conflictos docentes y las desigualdades asociadas a la descentralización se llegó a modificaciones normativas que realizaron diferentes cambios en el campo.

³Este dato cobrará relevancia más adelante cuando se observe los cargos necesarios para la realización del PCI a nivel provincial en el Cap. II.

Actualmente, los instrumentos jurídicos que signan el marco educativo son la Ley de Educación Técnico Profesional (2005), la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006) y la ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (2005), entre otras.

La *Ley de Financiamiento Educativo* del 2005 estableció el aumento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta llegar al 6% del PBI en el año 2010. Por medio de esta ley se incrementó la participación del gobierno central en el presupuesto educativo y se creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente que buscaba cubrir las diferencias en el salario básico docente en las provincias que demostraran esfuerzo financiero y mejoras de la eficiencia y aun así no lo logaran.

[...] si bien, el conjunto de las leyes sancionadas en el periodo incluyen en mayor o menor medida aspectos relativos a la gestión federal de la educación dotando de un mayor protagonismo al Estado nacional en lo relativo a la direccionalidad de la política educativa y a los intentos de integración del sistema, persisten los problemas vinculados con la articulación de las políticas nacionales y jurisdiccionales para garantizar el derecho a la educación.

Problema que trasciende el campo educativo y se vincula, entre otras cuestiones, con el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. (Feldfeber & Gluz, 2011, p.347)

Con respecto al impacto que genera en el campo educativo, la Ley N°26.075 establece en su artículo 2 los objetivos para los que se destinará el aumento de la inversión. Entre los mismos, define que se debe aumentar la incorporación de los niños al sistema escolar priorizando los sectores sociales más desfavorecidos. Incluye, además, el aumento a diez años de escolaridad obligatoria, erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional, mejora de la calidad educativa, incorporación de tecnologías, fortalecimiento de la educación técnica, etc.

Es importante remarcar que los objetivos establecidos suponen una importante mejora. También se reconoce la necesidad de priorizar los sectores más vulnerables y por debajo de la línea de pobreza. Esta ley establece la forma específica en la que se otorgaran los recursos coparticipables que serán formalmente afectados a la concreción de estos objetivos.

Ahora bien, la ley establece la práctica formal de desvío de los recursos coparticipables hasta el año 2010. Esto supone que, tal como plantean Cetrángolo & Goldschmit (2013), desde el año 2011 comienza a haber una modificación sustancial en los presupuestos provinciales para mantener el gasto educativo.

Dadas las marcadas diferencias existentes en los niveles de ingresos entre las diferentes provincias, el cumplimiento efectivo de los objetivos deja a las mismas siendo dependientes de los recursos coparticipables que otorgará Nación.

El armado del gasto educativo pone en evidencia la dependencia de las provincias a las determinaciones del Gobierno Nacional. Esto se refuerza cuando se observa en la ley 26.075 la definición de las paritarias nacionales. Retomando a Cetrángolo y Goldschmit se entiende que:

“la Ley N° 26.075 también estableció que las negociaciones salariales docentes dieran comienzo a partir de paritarias nacionales. Ello derivó en una nueva dinámica del proceso presupuestario y en una mayor dependencia del presupuesto provincial con relación a decisiones tomadas en el ámbito nacional. De esta manera, la primer negociación salarial de cada año se realiza entre dos partes (Nación y gremios) que no afrontan los costos de lo que se acuerde, generándose un esquema de “tercer pagador” propio de los seguros en el ámbito de la política educativa, con efectos inciertos sobre las cuentas públicas de las provincias. Esta negociación, a su vez, suele definir los límites de los futuros acuerdos con los restantes gremios estatales.” (Cetrángolo & Goldschmit, 2013, p. 29)

Entendiendo la complejidad del régimen de coparticipación, y sumando las paritarias nacionales que establece la ley de financiamiento referenciada, resulta compleja la conformación de los presupuestos educativos para las provincias. A esto debemos sumar las diferencias y negociaciones que se establecen en el régimen de coparticipación para definir la distribución primaria y secundaria.

Es aquí donde debemos plantearnos ¿cómo el aumento del gasto educativo, entendiendo las diferencias sociales y monetarias de cada provincia, afecta el presupuesto y la solvencia fiscal de las mismas?

Debemos plantearnos también cuál es la estructura de relaciones interjurisdiccionales y el marco en el que se aplican las modificaciones en materia educativa, prestando especial atención al aumento de las partidas presupuestarias.

Para consolidar el proceso de transformación en el sistema educativo se sanciona la **Ley de Educación Nacional** N° 26.206 que en su artículo 4 consigna la responsabilidad compartida e indelegable por los diferentes niveles de gobierno (Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) de proveer educación integral, de calidad y permanente. Los mismos deben garantizar la gratuidad, la igualdad y la equidad.

Con un marco regulatorio que define la obligatoriedad de que el presupuesto educativo no sea menor al 6% del Producto Bruto Interno para 2010 se hace indispensable una clara división de la responsabilidad del gasto entre niveles de gobierno. Si bien la superposición en las funciones no es recomendada, existen distintas responsabilidades compartidas del sector público entre niveles y una falta de división clara de las responsabilidades del gasto que trae aparejado una fuente de conflicto y un uso ineficiente de recursos. (Cetrángolo & Jiménez, 2004)

La Ley N° 26.206 establece, por primera vez, la obligatoriedad de la educación secundaria de una duración de 5 o 6 años planteando asimismo que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales asegurarán el cumplimiento de esta obligatoriedad; brindando las alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, ajustándolos a los requerimientos locales y comunitarios, tanto urbanos como rurales (esto se retomará debido a que implicaría una mayor complejidad para la política analizada, ya que debería ajustar contenidos y materiales a las diferentes localidades).

En tanto, en su Capítulo IV “Educación Secundaria”, artículo 30 inc. F, establece que es uno de los objetivos de la Educación Secundaria el desarrollo de las capacidades para la comprensión y uso, inteligente y crítico, de los lenguajes producidos en el campo de las TIC.

Con respecto a las TIC establece también, en sus artículos 88 y 100, que el acceso y dominio de estas formarán parte de los contenidos curriculares indispensables para la inclusión en la sociedad del conocimiento; estableciendo a su vez que el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, fijará la política y desarrollará las opciones educativas basadas en el uso de las mismas y de los medios masivos de comunicación social que colaboren con el cumplimiento de los objetivos y fines de la ley.

Una de las fuertes diferencias que se observa en el reemplazo de la Ley Federal de Educación es que la Ley de Educación Nacional tiene un carácter más prescriptivo ya que establece que las resoluciones que defina el Consejo Federal de Educación⁴ (reemplazo con la nueva ley del anterior Consejo Federal de Cultura y Educación, manteniendo su carácter de coordinación,

⁴“Los Consejos Federales son: a) instancias formalizadas o con cierto nivel de formalización; b) cuya misión consiste en la coordinación de áreas específicas de políticas públicas y c) que la coordinación que apuntan a realizar es de *tipo vertical*, en términos que articula las decisiones de las autoridades de nivel nacional con las de nivel provincial (y que, en principio, no incluiría la participación del nivel local)”. (Serfinoff, 2012, p.87)

articulación y acuerdo de la política educativa nacional) son de cumplimiento obligatorio cuando lo disponga su asamblea.

Sumado a esto la ley establece que el diseño curricular (a diferencia de la ley anterior) se desarrolla en dos niveles en lugar de tres. Es decir, el nivel nacional a través del Ministerio de Educación en conjunto con el CFE establece Contenidos Curriculares Comunes y el nivel jurisdiccional aprueba en los diferentes niveles en consonancia a lo acordado en el CFE.

Asimismo, en la conformación del Consejo Federal de Educación la ley establece la función de acuerdo de la política educativa nacional, lo que dejaría con menor marco de acción a las provincias y también aquí se observaría una suerte de centralización.

Si bien, la naturaleza federal del país conlleva a un complejo marco normativo, la sanción de la Ley de Educación Nacional se establece como un hito en la política educativa argentina al afianzar la institucionalidad del financiamiento del sector e impulsar un importante y sostenido aumento de la inversión.(Veleda, Rivas, & Mezzadra, 2011)

Entre los grandes cambios en política educativa que pueden remarcarse, se encuentra el aumento en la contribución del gobierno central que remarcó la Ley de Financiamiento Educativo y lo que se entendería, desde esta perspectiva, como una recentralización en el Estado Nacional ya que centra las políticas educativas y las evaluaciones de resultados. Es decir, “se acentúan los elementos de centralización política en el Estado Nacional, aunque permanecen transferidos los servicios educativos a las jurisdicciones y al sector privado. Se centraliza la definición de políticas educativas, lineamientos curriculares y evaluación de los resultados.”(Carril, Marrone, & Tejera, 2008)

Dado este marco, el Consejo Federal de Educación actúa como espacio de negociación formal entre las diferentes jurisdicciones. Es importante remarcar que, para la realización del PCI, se

establecen las tareas por resolución del Consejo Federal de Educación. Esto se debe a que en esta materia, las tareas asignadas deben ser consensuadas ya que el estado nacional no tiene potestad sobre las jurisdicciones luego de la descentralización. La capacidad de negociación de este espacio se refiere solamente a los contenidos educativos, la estrategia educativa y la calendarización de entregas

De esta manera, estableciendo el marco regulatorio de manera general la responsabilidad compartida e indelegable de impartir educación integral, de calidad y permanente, surgen dudas en cuanto a la claridad normativa en la división de responsabilidades y financiamiento.

Siguiendo a Gvirtz y Torre (2015) podemos plantear que existe una dimensión política de la gestión educativa que entrecruza 3 niveles diferentes de gestión en el sistema: el macro (ministerios de Educación del gobierno nacional y los gobiernos provinciales), el nivel intermedio (las estructuras educativas locales) y el micro que lo componen las escuelas. (Gvirtz & Torre, 2015)

Dado el marco descentralizado, considero necesario remarcar para ser retomado al final de esta investigación los aspectos necesarios para la sustentabilidad de las políticas TIC dentro del campo educativo. Siguiendo a Tedesco y Steinberg (2015) los mismos serían:

1. Insumos necesarios para tomar decisiones en torno a los modelos de integración de las TIC
2. Cobertura
3. capacidades de las instituciones educativas y los docentes para acompañar el proceso de cambio en las escuelas
4. capacidades y los recursos de las instituciones gubernamentales subnacionales del sector para acompañar estas políticas

En este sentido, podemos establecer que, en primera instancia, el PCI supone y genera un fuerte desafío de implementación ya que supone la articulación de una política pública que propone la reducción de la llamada brecha digital, en un territorio ampliamente desigual y heterogéneo, con responsabilidades trasladadas a las provincias que se encargan de las escuelas y su personal; generando a su vez nuevas responsabilidades y acciones de implementación. Por ese motivo se comenzará por desarrollar la conformación e implementación del mismo para definir las nuevas responsabilidades, cargos y gastos que supone.

Metodología.

El tipo de estudio previsto se concentra en el estudio de una política pública (PCI) desde una perspectiva comparada que contribuya a construir una mirada más compleja y orientada a detectar la forma en que las particularidades territoriales afectan el proceso de implementación de programas en Estados federales y en el marco de campos descentralizados de políticas, como es el caso de educación en Argentina. Para el estudio se combinan técnicas cuantitativas y cualitativas. El mismo supone un tipo de diseño descriptivo y transversal.

Dada la variedad de niveles de gobierno y organismos intervinientes (Gobierno Nacional, Provincias, Municipios, Organismos centralizados y descentralizados) se optó por tomar como muestra 2 (dos) provincias en la que se aplicó el Programa. Las provincias elegidas en este caso son la Provincia de Mendoza y Misiones.

El motivo de esta elección radica en que, dada la investigación previa realizada, estas son las provincias con mejor desempeño ya que son las primeras que han logrado cubrir la totalidad de su matrícula escolar secundaria (para la que está determinado el programa) en el período de estudio que se establece.

A pesar de que ambas provincias lograron alcanzar los objetivos planteados en el marco del programa, la situación del campo educativo es muy diferente en ambas. Al mismo tiempo, existe una fuerte brecha en la situación socio-económica de tales provincias y las capacidades institucionales de sus aparatos estatales. En consecuencia, como se podrá observar a continuación, las estrategias institucionales y dinámicas construidas en la interacción con el Estado nacional para la implementación del PCI son dispares.

El análisis de estas provincias permitirá definir cuáles son las recomendaciones posibles para la implementación de una política pública de estas características en un marco descentralizado. Asimismo, estas provincias han generado, con amplias diferencias, un marco institucional para la apropiación del programa nacional.

Para esta investigación se realizó una primera etapa de relevamiento y sistematización de documentación de gestión relacionada con la implementación del PCI: Decreto constitutivo del PCI y sucesivos, normativa nacional y provincial en educación y TICs, actas del Consejo Federal de Educación y Resoluciones, Convenios Marco y adendas de los mismos.

La segunda etapa estuvo signada por la revisión bibliográfica y la identificación de las principales dimensiones de análisis.

Por último, la tercera etapa estuvo signada por la realización de entrevistas semidirigidas a funcionarios nacionales y provinciales orientadas a caracterizar los modos de implementación y vinculación entre niveles de gobierno, sus características positivas y las mejoras necesarias.

Los funcionarios nacionales entrevistados cubrían los siguientes cargos: Dir. General Ejecutiva PCI – ANSES / Directora de Comunicación y Contenidos del PCI– ANSES / Coordinadora Nacional del Programa Nacional de Inclusión Digital / Coordinadora de Escuelas de Innovación – ANSES.

Los funcionarios provinciales entrevistados fueron el Director de Políticas de Integración Digital – Mendoza y la Coordinadora Provincial Misiones

Capítulo 2

Programa conectar Igualdad: creación y puesta en marcha

Antecedentes de integración TIC en el campo educativo.

El PCI fue creado en el año 2010 a través del Decreto N° 459/10 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) con la finalidad de proporcionar una computadora a alumnas/os y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente; así como 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. Esto significa que la entrega de netbooks a alumnos/as se enmarca en un objetivo más amplio que se refiere a la incorporación educativa de las TICs y la inclusión digital de los ciudadanos.

Este Programa surge en un contexto donde se observa una favorable predisposición de diferentes sectores políticos y sociales para la adopción de políticas públicas que permitan la mejora educacional.

El Decreto N° 459/10 establece la necesidad de determinar los organismos estatales que llevarán adelante la implementación y el establecimiento de un programa presupuestario, así como su organismo ejecutor.

Podemos considerar que la favorable predisposición se enmarca en antecedentes de implementación TIC en el sistema educacional argentino y a decisiones⁵ y debates previos que se observan el Consejo Federal de Educación.

Previo a la constitución del PCI como política pública federal existieron proyectos de alcance provincial y nacional (información formulada en el Anexo 1 de la Resolución 123/10 del Consejo Federal de Educación), además de proyectos realizados en otros países de la región. Ejemplo de esto es el Plan Ceibal en Uruguay que comenzó a implementarse en 2007 y consiste en otorgar a todos los niños de las escuelas públicas y maestros una computadora portátil.

Las provincias de San Luis, Río Negro, La Rioja y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires habían realizado sus proyectos, que se encontraban en proceso de implementación al momento de realización del PCI, pero estos sólo abarcaban las escuelas primarias y no las secundarias que son el foco de este Programa.

A continuación se presentarán algunas particularidades de cada una de esas experiencias, principalmente, en términos de los puntos de contraste con el programa a nivel nacional:

- La Provincia de San Luis dio comienzo en 2008 a una política de alfabetización digital a través de la implementación del modelo 1@1⁶ en sus escuelas primarias estatales. En el marco de esta política se entrega a las escuelas software de apoyo para cada grado.
- El proyecto realizado en la Provincia de Río Negro, supone la incorporación de aulas digitales móviles en todas las escuelas de nivel primario, tratándose de computadoras portátiles, proporcionales a la matrícula de las escuelas.

⁵Como la inclusión digital para escuelas INET.

⁶1@1= una computadora por cada alumno. Nicholas Negroponte, profesor del Instituto de Tecnología de Massachussets.

- En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el proyecto comienza en 2010 y también supone la incorporación del modelo 1@1 en sus escuelas primarias estatales.
- Por último, dentro de los programas realizados en las provincias, el caso de La Rioja también desarrolla la integración del modelo 1 a 1 en las escuelas primarias. La diferencia de este programa radica en la inclusión de todas las escuelas primarias de la provincia en zonas urbanas y rurales de gestión estatal, privada y municipal.

En el plano de políticas públicas a nivel nacional, existen algunos ejemplos, que continúan en la actualidad y que se encontraban estrechamente ligados a los objetivos de integración TIC que establece el PCI, a saber:

- Portal Educ.ar: se inicia en el año 2000 y es relanzado en 2003 convirtiéndose en el portal educativo del Ministerio de Educación de la Nación. Enfocado a brindar apoyo a docentes en la incorporación de las TIC.
- Canal Encuentro: es el canal de televisión del Ministerio de Educación que inicia en 2005. Es un canal educativo y cultural.

Otros antecedentes, implementados a lo largo de la década del 90:

- Programa de Mejoramiento de la Enseñanza Media (PRODYMES II) y el Plan Social Educativo (PSE), estos se desarrollaron durante la década del 90, considerando, fuertemente en ingreso de equipamiento.
- el programa RedEs, desarrollado durante los años 1998 y 1999, centrado en la distribución de equipamiento informático, sobre todo a través del armado de laboratorios o gabinetes de computación
- el Programa de Mejoramiento de la Enseñanza Media II (PROMSE); el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU); el

Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER); el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE); y el FOPIIE, Programa para el Fortalecimiento Pedagógico de las Escuelas beneficiarias del PIIE, realizados desde 2003 hasta finales de 2009.

Estos proyectos previos generan un marco de acción, conocimiento y aceptación que apoyan el desarrollo de esta política. Es importante destacar que los proyectos realizados en las provincias del país son una herramienta previa que genera un importante terreno para la negociación de este Programa en el marco del Consejo Federal de Educación.

Asimismo, a diferencia de los programas antes citados, el PCI incorpora dos factores novedosos: **la universalidad del programa y que afecta los niveles secundarios de educación.**

“A diferencia del proyecto original de One Laptop per Child (OLPC) que promovía la integración de netbooks en el nivel primario, se comenzó por el ciclo superior del nivel secundario de las escuelas técnicas. La hipótesis que justificó esta decisión estuvo basada en considerar que ese era el lugar donde existían mejores condiciones para comenzar con una política de este tipo, ya que los estudiantes utilizaban software apropiado a cada especialidad, los profesores estaban capacitados para su uso y la escasa disponibilidad de computadoras en los laboratorios de informática creaba una seria dificultad en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Poco tiempo después se tomó la decisión de extender el modelo “1@1” a toda la escuela secundaria, dando lugar al proyecto Conectar Igualdad, actualmente en ejecución.”(Tedesco & Steinberg, 2015)

Por último, y para aportar mayores datos sobre el ámbito de implementación del PCI, se observó durante los años analizados un alto incremento de la matrícula secundaria, lo que aumenta la complejidad y la inversión para el factor de universalidad que aporta el Programa.

De acuerdo a los datos otorgados por la CEPAL para el año 2010 la tasa neta de matrícula de educación secundaria rondaba el 83.6% subiendo al 89.1% en 2012.

De las bases de datos otorgadas por el SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina) la tasa neta de escolarización secundaria, que expresa la medida en que se encuentra escolarizada la población que por su edad debiera estar asistiendo a la educación secundaria, representa un 83.37% para 2010 llegando a 86.63% para 2014.

Dicho esto, cabe remarcar que para diciembre de 2014 (momento de cierre de esta investigación) de acuerdo a los datos oficiales el Programa llevaba entregados 4.705.613 equipos.

A continuación se expone la única tabla hallada con datos oficiales y división por jurisdicción.

*Tabla 1. Cantidad de netbooks entregadas por jurisdicción -
Abril 2015*

Jurisdicción	Absolutos	%
Buenos Aires	1.758.847	36,8%
Ciudad de Buenos Aires	189.156	4,0%
Catamarca	73.276	1,5%
Chaco	172.084	3,6%
Chubut	87.215	1,8%
Córdoba	314.802	6,6%
Corrientes	165.713	3,5%
Entre Ríos	168.355	3,5%
Formosa	102.865	2,2%
Jujuy	116.959	2,4%
La Pampa	52.322	1,1%
La Rioja	48.571	1,0%
Mendoza	200.580	4,2%
Misiones	147.271	3,1%
Neuquén	102.711	2,1%
Río Negro	87.761	1,8%
Salta	190.018	4,0%
San Juan	91.388	1,9%
San Luis	68.655	1,4%
Santa Cruz	39.216	0,8%

Santa Fe	277.640	5,8%
Santiago del Estero	94.622	2,0%
Tierra del Fuego	20.399	0,4%
Tucumán	212.178	4,4%
Total país	4.782.604	100%

Nota: Adaptado de *Hacia la inclusión digital: enseñanzas de Conectar Igualdad*, (p.30), por B, Kliksberg, 2015, Buenos Aires: Granica.

Formulación y puesta en marcha.

En esta sección se analizará la formulación del Programa. Asimismo se considerarán los actores que, a través de la normativa que rige el PCI, son responsables de su formulación y se establecerá la responsabilidad que se adjudica de manera formal a cada uno de ellos. Esto nos permitirá definir cuál es la estructura formal que se conforma para la ejecución del PCI para luego observar los beneficios, falencias y/o necesidades de la misma.

Si entendemos que en una política pública se establecen relaciones de poder y de negociación entre el Estado Nacional y los demás actores intervinientes debemos, para poder analizar las relaciones de actores, definir las tareas y responsabilidades que se establecen.

Dada la complejidad del alcance de este programa se entiende necesaria una operatoria territorial en la implementación a nivel provincial / jurisdiccional para lograr la articulación de actividades. Es por esto que se analizará también la composición jurisdiccional que se establezca de manera formal a través de normativas establecidas.

Red interinstitucional responsable de la implementación del PCI.

Para la implementación del PCI se definió la participación de un conjunto de organismos nacionales y subnacionales. En esta implementación participan distintos actores⁷ e instituciones estatales del nivel nacional y provincial. Con fines expositivos, estas instituciones serán clasificadas de la siguiente manera:

Organismos nacionales – Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Educación de la Nación, Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) (y/o cualquier otra dependencia nacional que realice cualquier actividad relacionada y no esté considerada en la normativa)

Organismos provinciales - Gobernación de la provincia, ministerios de educación provinciales, escuelas e institutos de formación docente (y/o cualquier otra dependencia provincial que realice cualquier actividad relacionada y no esté considerada en la normativa)

A continuación se trabajará en las características del rol desempeñado por cada uno de estos actores en la red del PCI, utilizando los instrumentos accesibles que definen la dinámica de interacción y responsabilidades.⁸

Composición de red de organismos nacionales.

El decreto de creación del PCI define la acción articulada de cuatro organismos nacionales: el **Ministerio de Educación (MinEd)**; la **Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)**;

⁷Del PCI también participan actores privados que proveen, entre otras cosas, las netbooks educativas a través de licitación pública y servicio técnico. Los mismos, como fue señalado anteriormente, no son considerados en el presente trabajo.

⁸Las fuentes consultadas para hacer dicha revisión son, entre otros, documentos normativos del PCI, resoluciones del Consejo Federal de Educación, manuales operativos, etc.

el **Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios** (MinPlan) y la **Jefatura de Gabinete de Ministros**. Tal como señala Vacchieri (2013) el PCI implicó la entrada en el mundo de la educación de actores sin participación previa en este ámbito junto con una enorme inversión pública y una articulación institucional inédita en el país.

La normativa establece la creación de un **Comité Ejecutivo** del PCI cuya misión es determinar las condiciones de ejecución del programa y la propuesta de acciones con el fin de lograr todos los objetivos del mismo. Este también tiene a su cargo el dictado de normas complementarias y la implementación técnica y operativa. Este Comité está encargado de coordinar las tareas ya que tiene la responsabilidad de promover los acuerdos necesarios con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Comité Ejecutivo es presidido por el Director Ejecutivo de la ANSES y se encuentra integrado, además, por un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros, un representante del MinEd, un representante del MinPlan y un representante de la ANSES, tal como se observa en la Figura 2.

Este Comité tiene como responsabilidad firmar los Convenio Marco con las provincias. Dichos convenios, cuyo formato es igual en las diferentes jurisdicciones, son celebrados entre el Presidente del Comité Ejecutivo y el Gobernador provincial. Los mismos establecen que la Estrategia Educativa del Programa Conectar Igualdad es una responsabilidad conjunta del Ministerio de Educación de la Nación y de las autoridades educativas provinciales y que se enmarcará a través de los acuerdos de estas autoridades en el Consejo Federal de Educación.

Es importante remarcar que estos convenios fueron celebrados por todas las jurisdicciones, lo que en principio muestra el acuerdo general o predisposición a la inserción de este Programa.

Asimismo, y con motivo de habilitar desde el gobierno provincial las actividades relacionadas al PCI de manera territorial, estos Convenio Marco definen la adhesión de la Provincia al PCI y la conformidad de la misma para que el Comité Ejecutivo desarrolle las tareas en su jurisdicción. Estos convenios establecen, en conjunto con nuevas responsabilidades, la creación de nuevos actores y de nuevas formas y espacios de coordinación entre niveles de gobierno.

Es así que se define la conformación de los equipos responsables del programa en las jurisdicciones y se establece la red territorial del PCI.



Figura 2 Conformación del Comité Ejecutivo del PCI

La Figura 3 caracteriza las funciones y competencias de los distintos organismos nacionales involucrados en la implementación del PCI⁹. En la misma se identifican el tipo de tareas que son formalmente asignadas a cada uno de los organismos que componen el Comité Ejecutivo. Esta definición se aborda desde la normativa vigente.

⁹Las responsabilidades de los organismos nacionales – las mismas dispuestas por Decreto –se detallan específicamente en el anexo 1 de la Resolución del Consejo Federal de Educación N° 123/10.

COMITÉ EJECUTIVO	Organismo	Tareas	Tipo de tareas
	Min. Ed.	Establece el diseño e implementación de la estrategia educativa del PCI. Definición y los acuerdos en el Consejo Federal de Educación de las estrategias educativas, las capacitaciones y los contenidos. Con las otras jurisdicciones selecciona las escuelas y definir el calendario de entregas.	Profesional / educativa
	ANSES	Se encarga de adquirir y financiar el equipamiento. Esto incluye las Netbooks a entregar y la dotación de pisos tecnológicos y equipamiento informático asociado a la instalación de las redes escolares. También se encarga del servicio técnico y la logística de distribución	Técnica / logística/ financiera
	Min Plan Fed, Inv Pub y Serv	Tiene como responsabilidad garantizar la conexión a internet de las escuelas y lograr que puedan acceder a la Televisión Digital Terrestre (componente que se incorpora a las Netbooks en su proceso de fabricación)	Técnica
	Jefatura de Gabinete de Ministros	A través de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, debe otorgar las medidas de seguridad necesarias de hardware y software para minimizar los riesgos de robo, mal uso o navegación por sitios peligrosos o inapropiados.	Técnica/ de control

Figura 3. Tareas y tipo de tareas asignadas a los organismos nacionales que componen el PCI

Se observa que, en lo normativo, el **MinEd** tiene las tareas profesionales relacionadas con los procesos educativos, es decir: trayectorias escolares, contenidos digitales educativos, capacitación, etc. El mismo designa un **Coordinador Nacional** que forma parte del equipo nacional que acompaña la implementación y que articula con los equipos jurisdiccionales.

Se acompaña la implementación a través de un equipo nacional y equipos jurisdiccionales que operan en los distintos territorios y despliegan estrategias diferenciadas de acuerdo a sus políticas particulares y a la específica combinación de recursos sociales, económicos, laborales, geográficos e institucionales que existe en cada una de ellas.¹⁰

La **ANSES** es responsable de desarrollar las tareas de gestión, logística y de la distribución de las Netbooks. Para ello debe coordinar las entregas con los ministerios de educación jurisdiccionales de los que dependen los enlaces, lo que se analizará en el siguiente apartado. La participación del organismo de seguridad social en la implementación del PCI se justifica en la capacidad de acceso territorial y su manejo destacado en estrategias de administración y gobierno electrónico, como por ejemplo: la Opción Jubilatoria vía web, constancia de CUIL o la

¹⁰<http://portales.educacion.gov.ar/conectarigualdad/acerca-de/>

Jubilación Automática para Autónomos. La característica de inserción de este organismo central en esta política se debe, no sólo a su llegada territorial, sino también a su capacidad de gestión de la información.

Este organismo realiza la licitación de las netbooks junto con dos años de garantía integral (correspondiente al 2% del total licitado) y también se realiza una licitación de Servicio Técnico Fuera de Garantía para las que no se encuentran cubiertas o cuya garantía se encuentre vencida.

En este punto se necesita describir, brevemente, cómo funciona el Servicio Técnico de las netbooks entregadas por el PCI tanto en garantía como fuera de ella. Cuando se detecta la necesidad de reparación cada Referente Técnico o Autoridad Escolar (cuyo rol y descripción se realiza en el siguiente apartado) puede registrar en el aplicativo de gestión existente¹¹ la solicitud de reparación de la netbook definiendo N° de serie, Escuela, contacto, etc.

Una vez que se realiza la solicitud, el proveedor de servicio técnico recibe la misma y debe retirar de la escuela la netbook con necesidad de reparación. Las computadoras son retiradas, llevadas al centro de reparación ubicado en la Provincia de Buenos Aires y luego retornadas al establecimiento escolar. La licitación de este servicio y control del mismo depende directamente de la ANSES.

El **Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios** responsable de asegurar la conectividad. Asumiendo su rol definido por el decreto de creación, la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio, a través de la Res. SECOM 147/10, determinó la firma de convenios entre el Ministerio de Educación, la SECOM y cada jurisdicción, para realizar las acciones necesarias para la conexión de las escuelas definidas. Esto se conoce como el programa denominado “Internet para establecimientos educativos”.

¹¹ Manual del Director -

<http://www.conectarigualdad.gob.ar/archivos/archivoSeccion/Manual%20del%20Director%20Para%20WEB-3.pdf>

Para el funcionamiento de las netbooks entregadas a los beneficiarios se debe otorgar e instalar en el establecimiento educativo el denominado “piso tecnológico”.

El piso tecnológico involucra el cableado interno del edificio escolar y la conexión del servidor para la instalación de la red interna que permita compartir información y distribuir la señal wi-fi dentro de la escuela. Asimismo, el piso tecnológico de la escuela supone los Access Point necesarios para enlazar todas las netbooks al servidor escolar. En este caso, se observa una tarea compartida por el Ministerio de Planificación y la ANSES. La licitación de estos componentes y su logística dependen de esta última.

La entrega e instalación de estos pisos supone el siguiente esquema:

“Una vez que el Ministerio de Educación Nacional y sus pares jurisdiccionales hayan acordado el listado de escuelas a incluir en el Programa, año a año, se informará el listado a ANSES y al Ministerio de Planificación Federal, para que en el marco de las competencias establecidas por el Decreto 459/10, procedan a asegurar las condiciones del piso tecnológico en las escuelas. [...] Por intermedio de la Resolución Nro. 147/10 de la Secretaría de Comunicaciones (SECOM), se garantiza la cobertura de internet en los rangos establecidos por el Comité Ejecutivo a través del servicio de Cobertura Universal. Los establecimientos no deberán abonar el servicio.” (Extraído del Manual Operativo para la Gestión Institucional del Programa Conectar Igualdad del Consejo Federal de Educación).

El manual establece que, tanto la ANSES como este Ministerio deben realizar un cronograma de actividades para las escuelas que deben comunicar al Ministerio de Educación y éste a las jurisdicciones para garantizar que los actores institucionales estén debidamente comunicados. Esto se debe realizar para que se garantice la presencia de los equipos técnicos correspondientes en las escuelas donde se realizarán las actividades relacionadas a la conectividad.

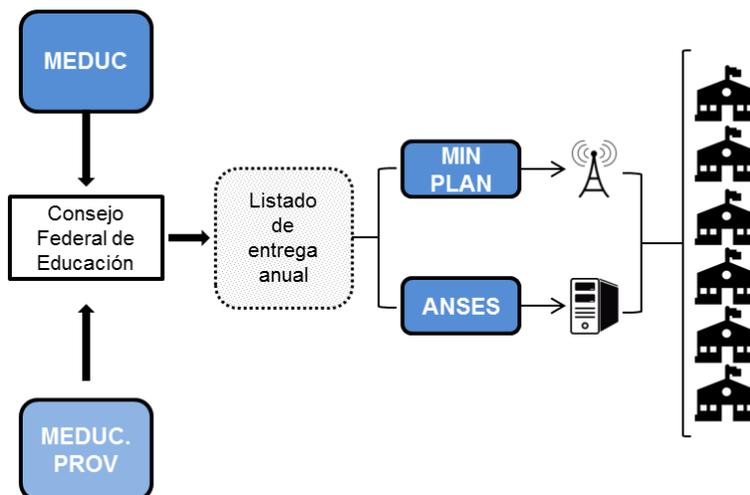


Figura 4. Definición de instalación de red.

El Ministerio de Educación debe garantizar la comunicación a las autoridades educativas provinciales y a los responsables del Programa en la jurisdicción. De esta manera, se entiende que el nexo central, por lo menos en lo establecido por la normativa, es el Ministerio de Educación Nacional. En dichos de la **Coordinadora Nacional del Programa Nacional de Inclusión Digital Educativa (PNIDE)**:

La concreción efectiva siempre es desde el nivel central con el equipo territorial como nexo, que es un equipo nacional pero que está alojado en la jurisdicción, y los directores de nivel, el director de nivel secundario o algún subsecretario(L.P. Coordinadora Nacional del PNIDE, comunicación personal, 18 de agosto de 2015)

Como se puede observar, desde el nivel central se realiza la adquisición de los bienes en su conjunto, se planifica y financia la logística, así como también se desarrollan los contenidos virtuales y se plantean los lineamientos generales.

Composición de la red de organismos provinciales.

Hasta aquí se han definido las responsabilidades que ocupan a los organismos pertenecientes al Estado Nacional. Ahora bien, es importante remarcar que dado el marco descentralizado y el volumen y complejidad inherente a este programa es necesario el establecimiento de reglas y campos de coordinación con los gobiernos subnacionales.

Las funciones jurisdiccionales no se encuentran establecidas por el decreto de conformación, esto se debe a que, debido a las responsabilidades y las autoridades establecidas por la descentralización, las modificaciones de tareas, áreas y cargos para el PCI deben ser generadas por acuerdo con la voluntad de las provincias.

Estos acuerdos necesarios se cristalizan a través de diferentes resoluciones del Consejo Federal de Educación que establecen tanto la composición como las tareas de los equipos responsables del Programa en las jurisdicciones. De esta manera queda establecido el acuerdo entre los dos niveles de gobierno y da, en teoría, un marco de formalidad para el cumplimiento de las tareas. Este acuerdo es, en la formalidad, igual para todos los actores.

Para lograr establecer las tareas a través de acuerdos, se observa en “Avances del Programa Conectar Igualdad”, presentado por el **MinEden** 2013, que las responsabilidades de las autoridades educativas jurisdiccionales en la implementación del PCI son: aprobar en el Consejo Federal de Educación la estrategia educativa del Programa, proporcionar el apoyo institucional y de infraestructura¹², recibir las computadoras y ser depositaria de los comodatos, adecuar la infraestructura eléctrica de cada establecimiento educativo, atender los gastos corrientes (como energía eléctrica), entre otras.

¹² Cómo proporcionan el apoyo institucional y de infraestructura los organismos provinciales será observado en los capítulos de los casos de Mendoza y Misiones.

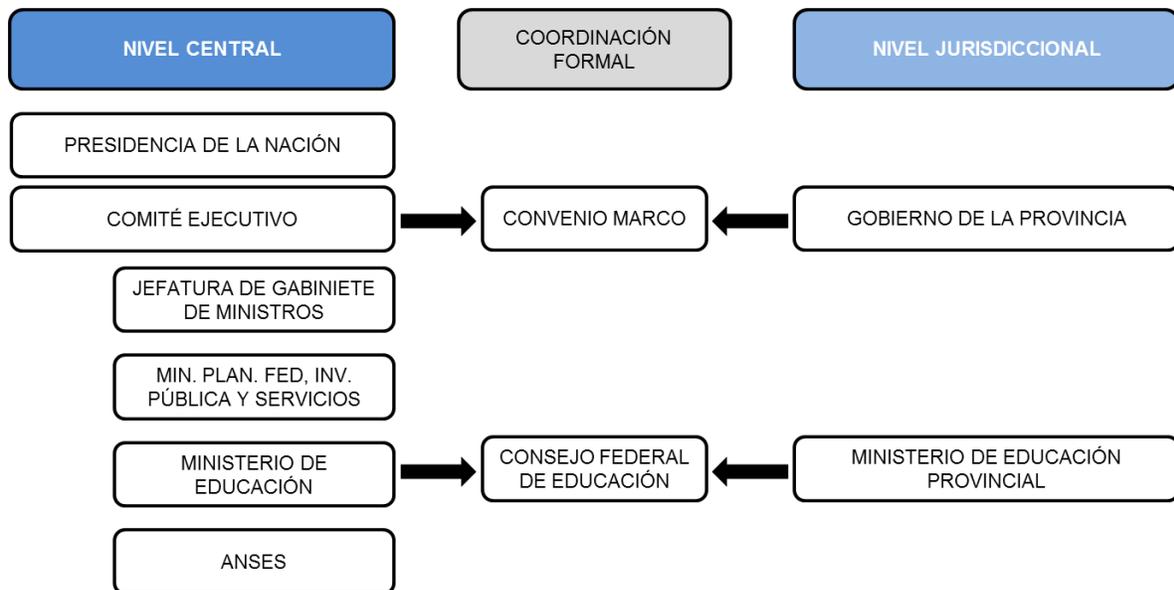


Figura 5. Instituciones y documentos de coordinación formalmente establecidos y actores intervinientes

Se observa en este desglose de tareas que algunas de ellas (como la de atender los gastos corrientes) suponen una modificación, aunque sea mínima, de la partida presupuestaria en educación del gobierno provincial. Dentro de esta descripción se encuentran tareas que, en principio, suponen un cambio mayor tanto en la carga presupuestaria como en la definición de cargos.

Una de las tareas que se encomienda a las autoridades educativas en las jurisdicciones es la de incorporar en las instituciones educativas la figura de Administrador de la red escolar. Esta figura tiene la responsabilidad de administrar y conservar la red, así como de establecer los vínculos con el referente técnico del PCI en su jurisdicción para los servicios de mantenimiento y garantía.

Se entiende que, en la práctica, la incorporación de esta figura supondría como mínimo el aumento de carga horaria o monetaria para un docente que ya se desempeñe en el establecimiento o la creación de un nuevo cargo. En esta definición de tareas no se especifica el modo de implementación. Así como este caso, se observa la misma situación para la

“conformación y/o fortalecer un equipo de trabajo que acompañe las escuelas y los docentes en los procesos de planificación y ejecución de las líneas de acción acordadas.”

Llegando a un nivel de base, comienza a aumentar la profundidad de la red de actores. Partiendo desde el nivel nacional se torna necesario poder realizar un acercamiento y reconocimiento territorial. Ya sea desde la entrega, los chequeos de redes, mantenimiento de servidores, instalaciones, cargas, acompañamiento, recepción de reclamos, etc., se cuenta con un cúmulo complejo de tareas que, con motivo de dar cumplimiento, supone la apertura de niveles, cargos y dependencias.

Los equipos territoriales se conforman por un **Coordinador Provincial** (que es definido por la provincia), por un **Equipo Técnico Jurisdiccional (ETJ)** y **Equipos Técnicos Territoriales (ETT)**. De acuerdo a los convenios de adhesión la provincia debe asegurar que en cada una de las escuelas exista un referente técnico escolar o administrador de red (RTE)

Al respecto, la Directora a cargo de la Dirección de Comunicación y Contenidos del Programa Conectar Igualdad de ANSES, define que:

Desde el nivel central se promovió la constitución de equipos técnicos territoriales (ETTs y ETJs) que operativamente trabajan en el marco de los Ministerios provinciales, haciendo el seguimiento del programa en las escuelas. Estos equipos técnicos tenían por propósito acompañar la implementación del programa a nivel de cada institución en sus aspectos técnicos y pedagógicos. Estos equipos tienen una Coordinación a nivel de la provincia y, a su vez, son supervisados desde el nivel central (Ministerio de Educación Nacional), responsable de definir los lineamientos de acción principales y las prioridades desde el punto de vista macro. (A.S. Directora de Comunicación y Contenidos - ANSES, comunicación vía mail, 02 de febrero 2016).

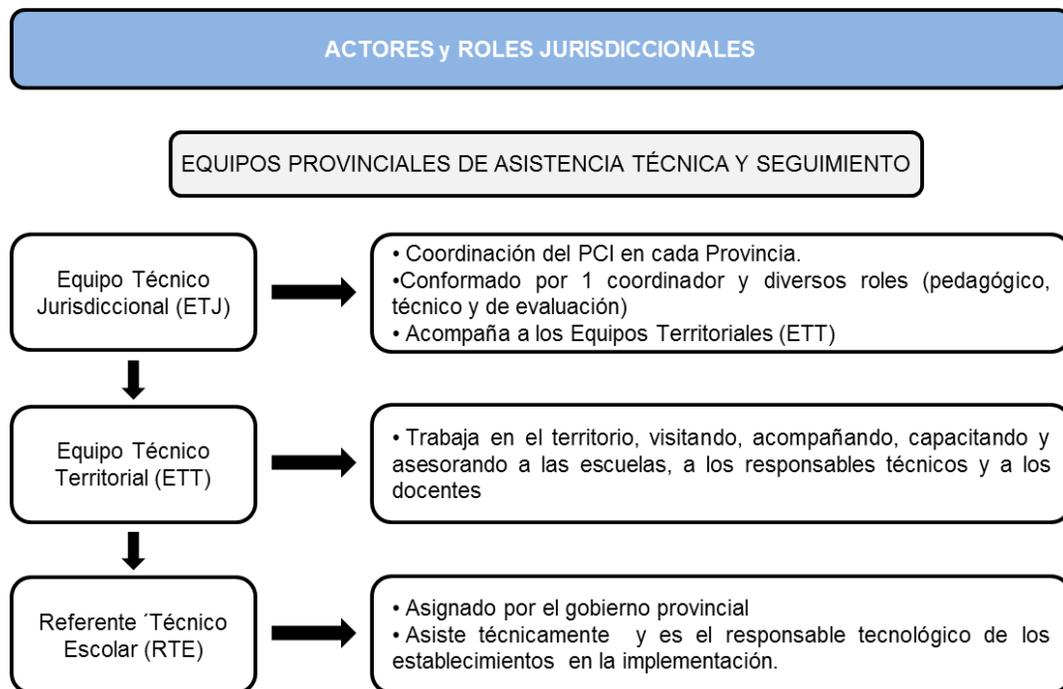


Figura 6. Conformación de equipos provinciales

Dentro de las funciones asignadas a cada uno de los actores jurisdiccionales, el Coordinador Provincial debe planificar y elevar la operación anual del programa en la jurisdicción, articular con las direcciones regionales de ANSES correspondientes, direcciones de nivel y estructuras de inspección, conducir, dar seguimiento y evaluar a los **ETJ**. Asimismo, debe elevar informes de gestión al equipo central, encargarse de la capacitación de los **ETJ** y **ETT** y armar el plan presupuestario, entre otras tareas.

El Coordinador Provincial, definido por la provincia, es quien debe encargarse de tomar los lineamientos que remite la Coordinación Nacional desde el nivel central y debe conjugarlos con la normativa y las políticas de su provincia. “Es decir que este rol es clave, en tanto artífices de la implementación efectiva del PCI.”(A.S. Directora de Comunicación y Contenidos - ANSES, comunicación vía mail, 02 de febrero 2016).

Se observa que, el **Coordinador Provincial**, cuyo cargo está asociado a una provincia correspondiente, genera enlaces tanto con actores del nivel central como con actores superiores

del nivel jurisdiccional. Esto podría complejizar, debido a la posible oposición política de los actores superiores, la tarea de coordinación de este actor.

Los **ETJ** se encargan de coordinar el trabajo de los **ETT** en el territorio y en las escuelas. Asimismo, articulan las acciones territoriales con los referentes del programa de las Unidad de Atención Integral (UDAI) de ANSES, acompañan en aspectos técnicos, desarrollan tareas de formación de los **ETT** y se encargan de los aspectos pedagógicos.

Los **ETT**, de acuerdo a lo establecido por el Consejo Federal de Educación, desarrollan dos tipos de acciones: de única vez y continuas. Las acciones de única vez se refieren a los controles necesarios en las escuelas antes de la entrega de netbooks y las acciones posteriores a la entrega que se relacionan con asegurar que los alumnos verifiquen los componentes de la máquina recibida, asegurar que se realice el enlace al servidor correspondiente y el apoyo en el proceso de registración mediante los formularios virtuales.

Las acciones continuas se relacionan con la formación y supervisión de los RTE, verificar la implementación en el aula, relevar el estado de los pisos tecnológicos, recibir, analizar y dar solución a los reclamos técnicos y reportar al ETJ.

Estos equipos tienen una Coordinación a nivel de la provincia y a su vez son supervisados desde el nivel central. Cada provincia tiene el compromiso de designar a nivel de los centros escolares a referentes técnicos escolares (este compromiso está establecido en los Convenios de Transferencia de Equipamiento que el Programa firma con las provincias), para asistir técnicamente a los establecimientos escolares en la implementación de Conectar Igualdad de forma cotidiana.(Sonsino, 2013)

Por último, y en el nivel más cercano al territorio –o escuela-, se observa el rol denominado **RTE**. Éste es quien supone un mayor contacto directo con el beneficiario del programa.

Dentro de sus tareas, se establecen algunas fundamentales para el funcionamiento como son: la administración de los certificados de seguridad de las Netbooks, el enlace de la misma al servidor escolar, la administración de la infraestructura de red. También debe canalizar los reclamos técnicos de los beneficiarios, resolver o solicitar asistencia a los proveedores de servicios de soporte y garantía de los equipos y facilitar el acceso a recursos educativos digitales para los docentes.

De la información recabada en Conectar Igualdad – Informe de Avance 2013, todas las escuelas incorporadas al programa deben contar con un RTE o Administrador de Red, con el fin de que la asistencia técnica a los establecimientos en la implementación del programa esté garantizada. La cobertura de estos cargos es responsabilidad de las provincias (lo que incrementaría su gasto presupuestario), excepto para las escuelas técnicas que es financiado por el denominado Plan de Mejora del INET.

De acuerdo a la información reunida, la designación del RTE por parte de la escuela no se ha concretado en el conjunto del espectro escolar. El estado de avance a 2013 planteaba que el cargo era, para ese entonces, de los más recientes creados y que había muchos establecimientos sin designación¹³. Ahora bien, plantea que en las escuelas que no se cuenta con esta designación había habitualmente alguien que “de hecho” y de manera transitoria suplía el rol.

Es interesante remarcar que existe una tensión:

entre para qué trabaja la gente que está en el territorio, si cumple una función más pedagógica o más técnica. Ese fue como un gran tema de coordinación porque eran las mismas personas, lógicamente, tampoco puedes poner los técnicos por un lado y el resto por el otro. No da la capacidad presupuestaria para hacer eso, pero la realidad es que, en líneas generales, la

¹³ Se entiende que una de las razones puede ser la carga presupuestaria que supone el reconocimiento de la tarea.

coordinación fue buena, se pudo cumplir bien con el programa.(S.G. Dir. General Ejecutiva PCI - ANSES, comunicación personal, 26 de octubre de 2015)

Para dar un detalle gráfico de los actores provinciales que se definieron hasta el momento y que desarrollan sus actividades en territorio se ofrece a continuación la Figura N° 7.

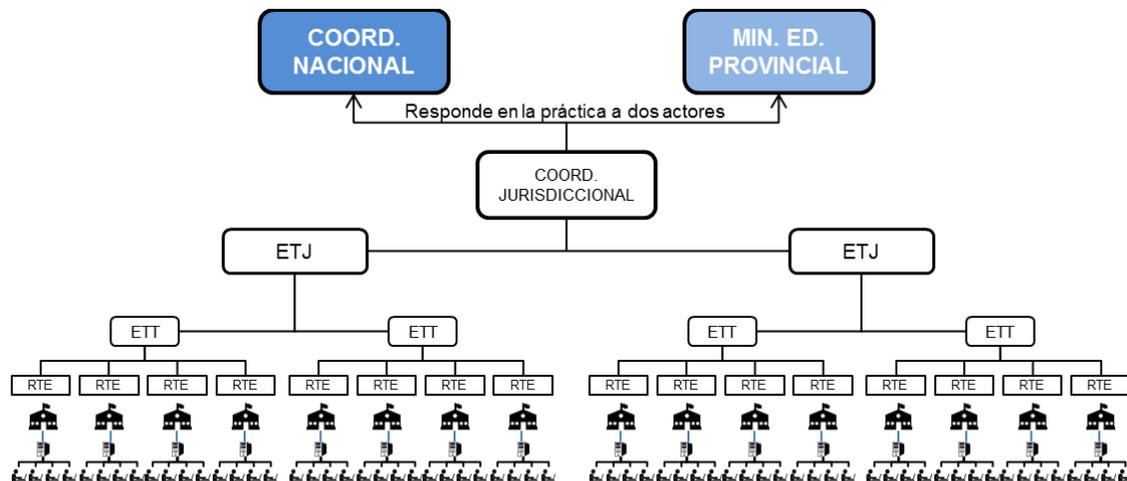


Figura 7. Red de equipos jurisdiccionales

La designación de estos referentes es un compromiso asumido por las provincias en la firma de los Convenios Marco.

“Cada provincia tomó el compromiso de designar a nivel de las escuelas a referentes técnicos escolares (este compromiso está establecido en los Convenios de Transferencia de Equipamiento que el Programa firma con las provincias) para [...] actuar como enlace técnico con el equipo del Programa. No existe una cobertura total de estos cargos aún” (A.S.

Directora de Comunicación y Contenidos - ANSES, comunicación vía mail, 02 de febrero 2016).

Como cierre de esta descripción se observa, en la Figura 8, el mapeo de la red de organismos / instituciones / actores, realizado en función de las tareas y organismos intervinientes que surgen por normativa. En esta figura se puede observar una distinción gráfica de los actores

pertenecientes al nivel nacional y provincial, los espacios formales de coordinación, sus responsabilidades y cómo se entrecruzan en la red de actores. En este cierre se observa que la implementación de este programa conllevanecesariamente una gran movilización de personas, la generación formal de una red de intercambio y una fuerte intervención del estado nacional.

Hemos visto hasta acá cómo se realizó la estructura institucional desde el Gobierno Nacional. A continuación se comenzará a observar la implementación en las provincias de Mendoza y Misiones. Con motivo de esto, se pueden plantear algunos indicadores que podrían dar cuenta del modo de implementación y alcance territorial en ambas provincias y, en su conjunto, contribuirían a definir y comparar el tipo de relación intergubernamental que se estableció con la Nación.

Estos indicadores pueden definirse en: cristalización institucional del PCI / TIC (estructura y tipo), política provincial en tecnología educativa definida, evaluaciones y diagnósticos TIC en territorio previas al ingreso del PCI, normativa educativa en TIC, absorción de los equipos de trabajo propuestos por Nación inicialmente (capacitadores y enlaces), programas propios de acompañamiento e implementación de otros programas TIC.

Con sus diferencias territoriales y económicas, ambas provincias se caracterizaron por llegar a la cobertura completa de la matrícula de alumnos y docentes de escuelas secundarias de gestión pública y los institutos de formación docente. Entonces, ¿cómo se dio la inserción en cada una? Para esto, se tratará de definir cada uno de los indicadores y su situación en cada una de las provincias.

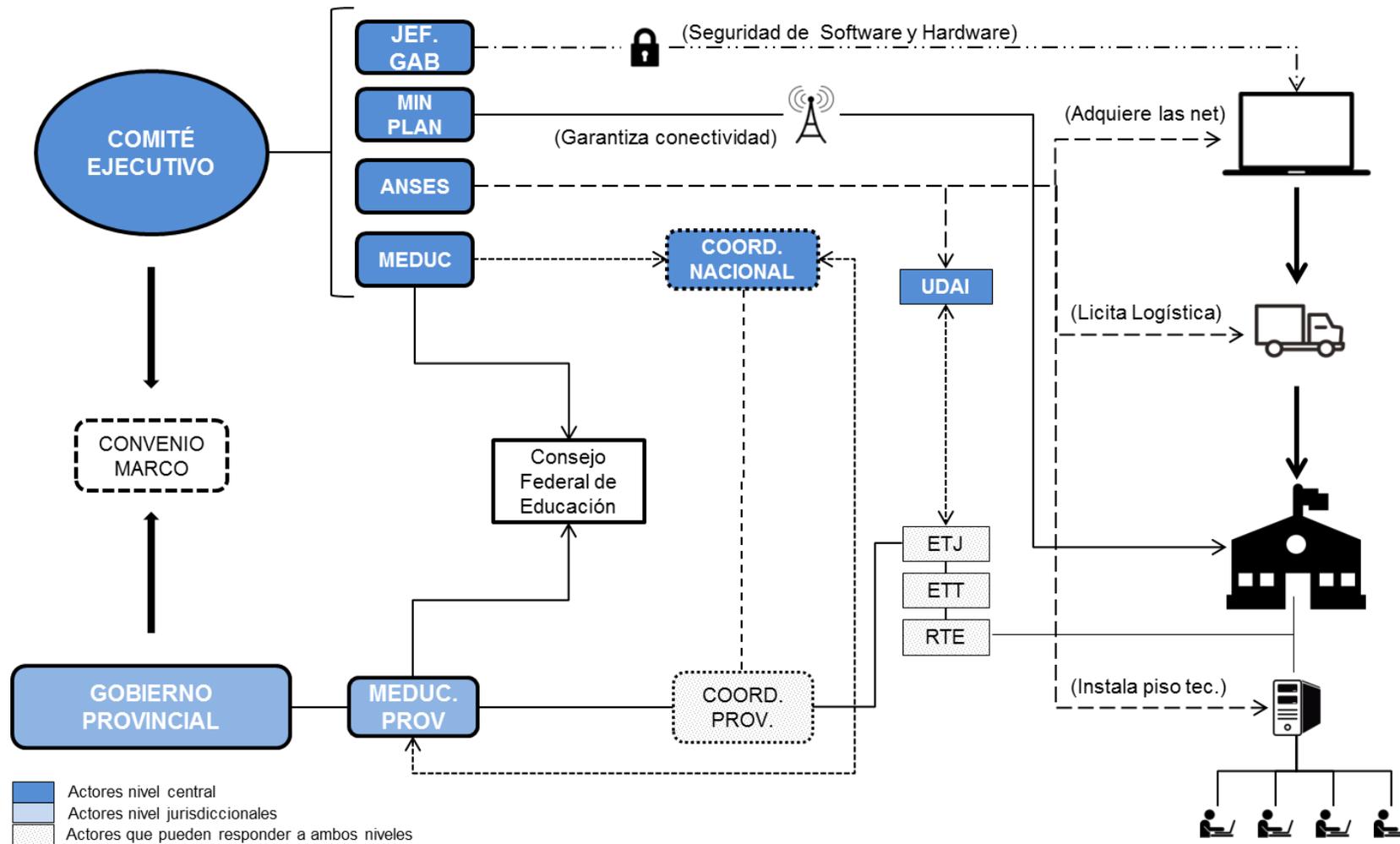


Figura 8. Red de actores del PCI.

Capítulo 3.

El PCI y su Implementación: Mendoza

La descentralización de una política pública conlleva la necesidad de la institucionalización territorial para su inserción e implementación. La institucionalización de las políticas, programas y/o proyectos (en conjunto con sus actores) deriva en una mayor capacidad de acción y apropiación del mismo.

En este sentido, la capacidad de acción concordante con la institucionalización puede llevar, en la jurisdicción, a la existencia o surgimiento de complementos o derivados jurisdiccionales que permiten un mejor desarrollo y mayor aprovechamiento de la política, programa y/o proyecto nacional que se deriva a la provincia.

A continuación se presentará el modo en que se realizó la implementación del PCI en la Provincia de Mendoza. A tal efecto, se comenzará definiendo la situación educativa en la Provincia, luego se definirá la estructura institucional del gobierno educativo, la integración del PCI en la misma y la normativa generada en relación con el programa, cuando esto correspondiera.

Por último se observará la existencia de programas TIC generados por la provincia y/o las acciones de acompañamiento al PCI realizadas por la misma.

Mendoza: el PCI y la realidad educativa provincial.

Para poder establecer los mecanismos y el marco educativo provincial en el que se enmarca el PCI en la Provincia de Mendoza, comenzaremos por enumerar algunos rasgos que caracterizan la misma.

Durante el período analizado la Gobernación de la Provincia se mantuvo a cargo de Celso Jaque de 2007 a 2011 y de Francisco Pérez en el período 2011-2015, ambos provenientes del Partido Justicialista. De acuerdo a la información suministrada por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas del Gobierno de Mendoza¹⁴, actualizando los datos censales de 2010, la Provincia cuenta con una población de 1.805.714 habitantes. A su vez cuenta con una tasa de alfabetización del 97,8% y su tasa de escolarización secundaria es cercana al 80%.

El Programa Nacional Mapa Educativo del Ministerio de Educación de la Nación establece que la Provincia de Mendoza cuenta con un total de 406 escuelas secundarias, compuestas por 50 escuelas de ciclo básico solamente, 4 escuelas de ciclo orientado solamente y 352 escuelas de ciclo básico y ciclo orientado. Asimismo cuenta con un total de 157.174 alumnos secundarios, compuesto por 94.731 alumnos de secundario básico y 62.433 de secundario orientado.¹⁵

De acuerdo a la información recabada se logró cubrir con el PCI para finales de 2014 el 100%¹⁶ de la matrícula y establecimientos educativos estatales en la Provincia. Esto se traduce en la entrega de “201.329 netbooks, y 57 Kit de tecnologías adaptativas en educación especial [abarcando] 353 instituciones educativas entre, orientadas, técnicas, de educación especial e Institutos de Formación Docente.”¹⁷(DGE – Mendoza)

Es importante remarcar que la Provincia de Mendoza cuenta con uno de los Producto Bruto Geográfico más altos del país, lo que la convierte en una provincia económicamente

¹⁴<http://www.deie.mendoza.gov.ar/>

¹⁵Esta información se encuentra en <http://www.mapaeducativo.edu.ar/Educacion-en-cifras>, la cual no informa la fecha de actualización y corte de la misma. Se entiende que esta debería ser la información más actualizada.

¹⁶ Al plantear la cobertura del 100% de la matrícula nos referimos al total de alumnos de secundarias públicas en todos sus años e ingresos hasta 2014, que recibieron primeras entregas. Esto establece para los años siguientes la necesidad de entrega sólo para los nuevos ingresantes.

¹⁷http://www.mendoza.edu.ar/institucional/index.php?option=com_content&view=article&id=2828:acto-cierre-de-entrega-de-netbooks-en-mendoza&catid=139:direccion-de-politicas-de-integracion-digital&Itemid=1307

desarrollada gracias a su estructura económica diversificada. Este dato no es menor para entender la capacidad de negociación que retiene la Provincia.

Como se observa en el informe del proyecto “Las Provincias Educativas” de CIPPEC¹⁸ finalizado en 2003, la Provincia cuenta históricamente con cierta “independencia” con respecto a los Gobiernos Nacionales en términos políticos y económicos. “Mendoza es una de las cinco provincias con menor porcentaje de ingresos de origen nacional, lo que evidentemente atraviesa las relaciones entre el Estado central y el gobierno mendocino en todos los ámbitos de gobierno.” (Mezzadra, 2003, p. 3)

Es importante remarcar que, si bien la “independencia económica” le permitió una cierta autonomía en gestión educativa, a diferencia de lo que podría suceder en otras provincias, esta autonomía no se tradujo en una oposición a proyectos o programas generados desde las autoridades nacionales. Esta situación se observa en la implementación del PCI al haber generado el marco institucional de integración y apropiación del Programa a través de la generación de estructuras formales y cargos definidos.

Esto resultó en la generación de la estructura institucional necesaria para la adaptación territorial del PCI y la generación de actores de autoridad con capacidad de negociación con actores centrales.

Estructura institucional educativa e integración del PCI.

Siguiendo el análisis que realiza la SITEAL¹⁹:

El desarrollo exitoso de políticas, programas y proyectos de inclusión de TIC en educación parece, en parte, depender de la capacidad de generar altos niveles de institucionalidad

¹⁸<http://cippec.org/proyectorprovincias/>

¹⁹ Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina <http://www.siteal.iipe-oei.org/>

[...] sin perder de vista que se trata de experiencias situadas, adecuadas a cada contexto en que se desarrollan. (SITEAL, 2014, p. 55)

En función de esta apreciación se observa la estructura institucional formal a través de la cual se gestiona el PCI en la Provincia de Mendoza. La educación en la Provincia se administra y se gestiona a través de la **Dirección General de Escuelas (DGE)** que es la autoridad superior en materia de educación a nivel provincial. Es la institución a través de la cual se “debe garantizar el derecho a aprender, enseñar y elegir el tipo de educación que cada persona quiera recibir, la igualdad de oportunidades asegurando también igualdad de condiciones de ingreso, permanencia y egreso del educando.”²⁰

La DGE debe “fijar las políticas educativas en el marco de la normativa nacional vigente y supervisar la educación que se imparta en todos los establecimientos de gestión estatal y de gestión privada sobre la base de los principios de justicia, calidad, equidad, eficiencia y participación.”²¹

A continuación se muestra la estructura institucional formal con la que cuenta la Provincia de Mendoza conformada mediante Decreto Provincial N° 1289/12:

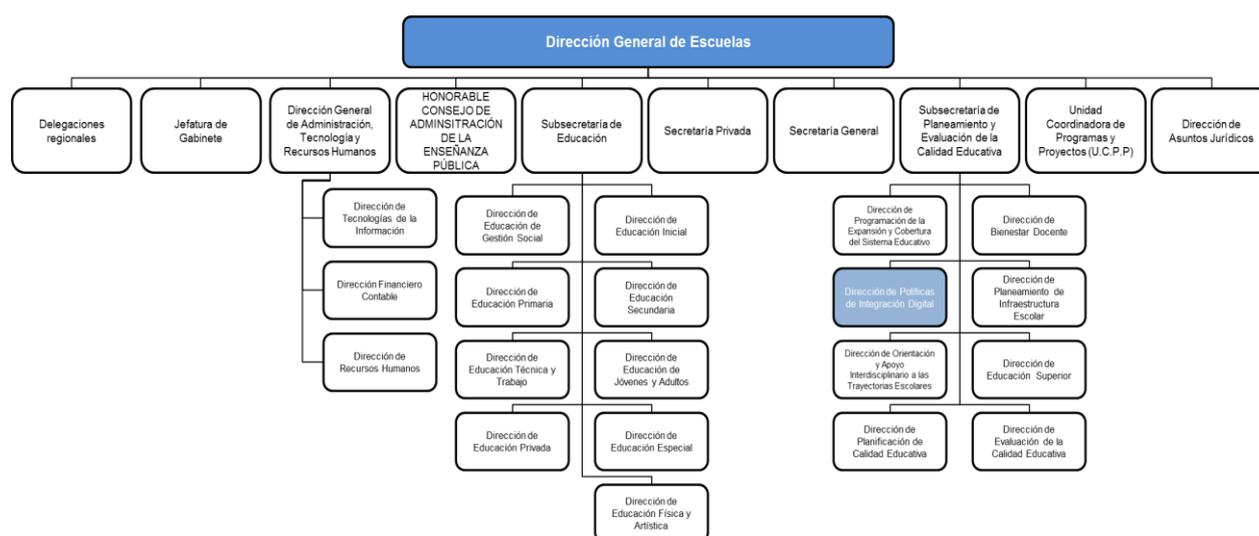


Figura 9. Organigrama Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza

²⁰<http://www.mendoza.gov.ar/direccion-general-de-escuelas/>

²¹<http://www.mendoza.gov.ar/direccion-general-de-escuelas/>

Como se observa en su estructura orgánica, la Provincia de Mendoza asume la integración de las TIC en educación a través de la conformación de un espacio institucional como la **Dirección de Políticas de Integración Digital**. Esto integra formalmente las TIC en la estructura educativa provincial con las capacidades que otorga la creación de una dirección de nivel.

Esta Dirección de Políticas de Integración Digital tiene como misión:

Garantizar la equidad en el acceso a las TIC, tanto para favorecer la circulación y producción de conocimiento, como la inclusión social, cultural, educativa y para el mundo del trabajo, promoviendo estrategias en las cuales los recursos digitales estén al servicio de las prácticas pedagógicas cotidianas, imprimiéndoles un sentido innovador para desarrollar saberes y habilidades específicas que estén puestas al servicio del desarrollo de los contenidos curriculares.

Con la conformación de la Dirección de Políticas de Integración Digital, el dato significativo en la apropiación por parte de la Provincia del PCI se visualiza en que la creación de esta Dirección se realiza en el año 2012, cuando el PCI ya llevaba dos años de implementación.

Esta institucionalización no es menor ya que otorga un espacio con nivel jerárquico, presupuesto propio, capacidad de definición de normativa, asignando, a su vez, misiones y funciones específicas como: gestión de TICs en instituciones escolares, capacitación docente, producción e incorporación de contenidos digitales y evaluación. (Figura 10)

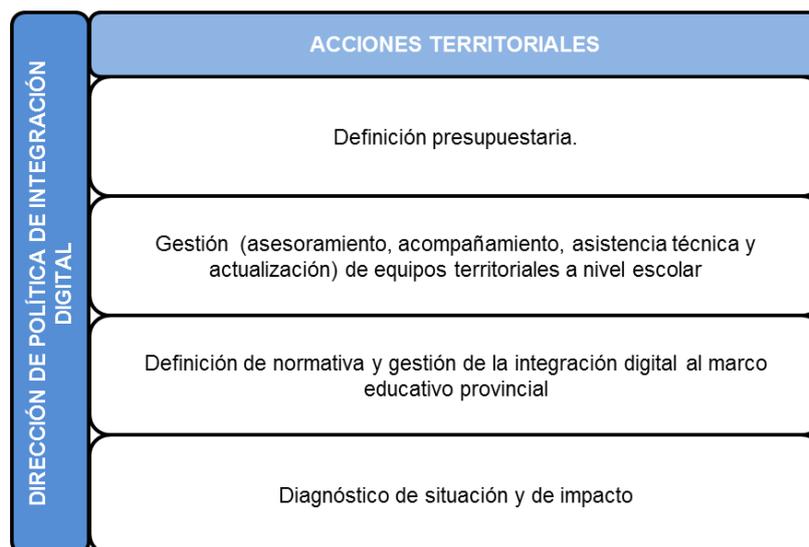


Figura 10 . Acciones y capacidad de la Dirección de Política de Integración Digital

Esto da muestra de cómo la Provincia de Mendoza decide dar una institucionalización formal al Programa y como la implementación del mismo ha llevado a una modificación de la dinámica del Gobierno Educativo en la Provincia.

De esta manera, se generan las vías institucionales para la coordinación de las actividades necesarias entre los organismos nacionales y sus dinámicas y actores específicos jurisdiccionales con conocimiento del territorio.

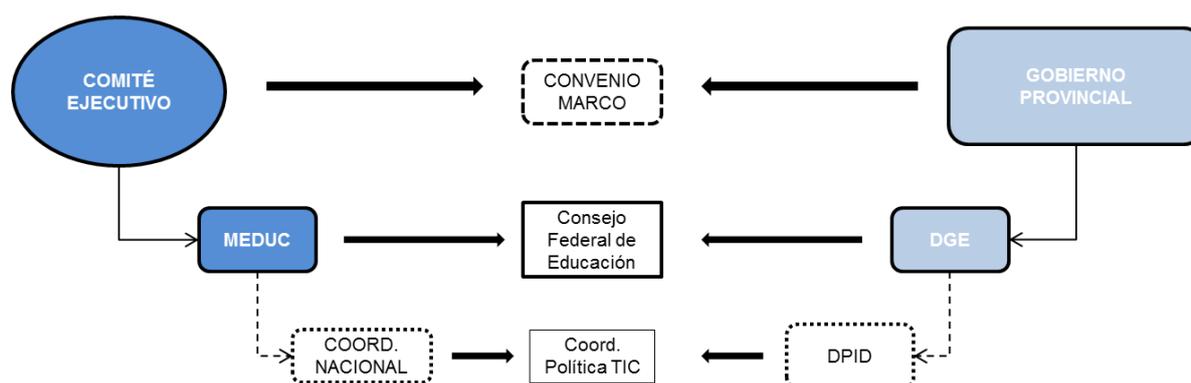


Figura 11. Red superior de actores a nivel provincial Mendoza

Se debe remarcar que la gestión del PCI se asentaba en la Coordinación Nacional del PNIDE y los equipos técnicos son de Nación y responden al Coordinador Nacional. Ahora bien, lo que hace la Provincia al crear la **DPID** como actor responsable de las políticas

digitales para el ámbito educativo es definir que, para lograr el ingreso escolar, la gestión nacional debe obligatoriamente trabajar articuladamente con estos actores.

La existencia de una Dirección de nivel, que asuma a su cargo llevar adelante, de manera coordinada e integral, las estrategias del PCI y las políticas digitales propuestas por la Provincia, conllevó a que en la práctica se creara una serie de normativas que da institucionalidad a dichas acciones y que permite el desarrollo de políticas propias.

Esto no es una variable menor ya que la existencia de la normativa específica, no sólo valida las acciones a realizar sobre la temática, sino que asigna y delimita obligaciones y responsabilidades desde la autoridad jurisdiccional. Es un elemento que, además de ordenar la práctica, fomenta y mejora la capacidad de coordinación.

Como variable importante, es destacable la existencia de resoluciones ministeriales que manifiestan formalmente el uso de TIC en el ámbito escolar. Esto es, en parte, lo que convierte la temática TIC en una política educativa propia de esta Provincia.

La Resolución DGE N° 74/14, de la Dirección General de Escuelas, establece en un nivel más general la frecuencia y la cantidad de horas mínimas, definiendo la obligación del uso TIC en las aulas. La misma establece, además, que las currículas de la Educación Secundaria de la Provincia se implementarán gradualmente considerando el uso de nuevas tecnologías. Esta es en principio la norma más general relacionada a esta materia.

Una vez ingresado el PCI a la Provincia y en función del Convenio Marco de adhesión firmado entre el Comité Ejecutivo del PCI y el Gobierno de la Provincia; la Dirección de Educación Secundaria, a través de su Resolución DES N°835/12, reconoce que para la implementación del Programa “resulta necesario que la Jurisdicción disponga de profesionales técnicos, que asuman en la institución escolar, tareas específicas requeridas para la administración de red y la implementación técnica del programa”.

Lo importante es que esta normativa establecida permite definir la cantidad de horas cátedra asignadas a los “administradores de red” o RTE designados para cada escuela, reconociendo la tarea y el pago correspondiente. Es decir, existe un reconocimiento legal de horas para los cargos y capacitaciones necesarias. Se debe remarcar que la posibilidad del reconocimiento de horas y de la asignación de cargos está dada por la capacidad económica de la Provincia.

La Dirección General de Escuelas conformó también mediante su normativa la dependencia de los **ETT** de la Dirección de Políticas de Integración Digital e informó a las escuelas que los mismos se encontraban autorizados al ingreso en los establecimientos, a fin de trabajar en conjunto con el personal relacionado al PCI. Se define que, como parte de la coordinación de actores, estos ETTs tienen entre sus responsabilidades (las cuales sólo pueden asignarse mediante normativa) acompañar en la conformación y funcionamiento de los **EGE – TIC** (Equipos de Gestión Educativa de TIC) y de **Alumnos Tutores**²² de cada institución.

Cuando se habla de la existencia de una política educativa propia, esta condición se cerciora en la existencia de una programación y realización de un diagnóstico sobre conocimiento y utilización TIC en el territorio. Esto puede considerarse como un fuerte signo de apropiación del PCI y voluntad de implementación del programa en la provincia.

En términos de integración del Programa desde el año 2011 (un año después del inicio del PCI) la Dirección de Política de Integración Digital, en articulación con la Dirección de Educación Secundaria, realizó un relevamiento de lo que denominan como “competencias y saberes digitales” de los docentes que ejercen funciones en todas las escuelas de nivel secundario de gestión estatal de la Provincia.

²²Estos se definirán en las próximas páginas.

Mediante este relevamiento territorial la DPID pudo conocer los índices de alfabetización digital docente que se acercaba, según sus estudios, al 83% en 2012, llegando al 92% en 2013/2014. Esta herramienta le permitió a la Provincia tener en claro sus necesidades y definir, mediante negociación con el Ministerio de Educación Nacional, hacia dónde debían dirigirse los fondos destinados por el Gobierno Nacional para el PCI.

Estos relevamientos de competencias y saberes digitales se llevan adelante sostenidos mediante el dictamen de resoluciones y circulares, como la DPID N° 0034 y DES N° 0090 de 2014. En las mismas se reconoce que esta herramienta ha permitido trabajar con los distintos niveles del gobierno educativo (directores, supervisores, docentes y equipos técnicos) para actualizar los niveles de competencias digitales y usar los resultados para adquirir datos precisos y actualizados para la planificación de la formación y el acompañamiento.

Con motivo de explicitar la integración TIC como política propia en la Provincia podemos retomar el caso de las capacitaciones.

El PCI comenzó inicialmente con un programa de capacitación territorial, que era solventado por el Gobierno Nacional, y que suponía el acompañamiento para la inserción de las TIC en las aulas y sus prácticas educativas. Para el año 2012, el Gobierno Nacional tomó la decisión de realizar un ajuste a nivel de contratos para tareas territoriales.²³ Estos contratos tenían que ver con perfiles de evaluación, capacitación y acompañamiento que fueron dados de baja en muchas provincias. Sin embargo, la posibilidad del estado provincial para asignar recursos propios al programa, permitió la subsistencia del programa con sus características inicialmente definidas. Al momento de modificarse la lógica central del pago de los equipos especialistas, la Provincia pudo tomar a su cargo la erogación presupuestaria y sostener los contratos.

²³ En la normativa que da inicio al PCI, está claro que la contratación de los recursos territoriales dependen de las provincias, pero inicialmente muchos de esos contratos fueron contraídos por el Gobierno Nacional ya que no existían ni las estructuras ni la disponibilidad presupuestaria provincial.

Como rasgo destacable en la integración del PCI en la estructura provincial se observa la definición de una estructura formal con capacidad de generación normativa, presupuestaria y de diagnóstico.

Los diagnósticos permitieron estructurar las acciones locales por parte de las autoridades regionales en función de las necesidades permitiendo, a su vez, en el armado de la política provincial, direccionar e integrar los aportes y recursos nacionales del PCI.

Los programas de integración TIC y acciones de acompañamiento.

El proceso de implementación de un programa como el PCI, para su mejor funcionamiento, mayor cumplimiento y aprovechamiento, necesita ser acompañado por el desarrollo de proyectos jurisdiccionales que asistan las necesidades o faltas regionales y que refuercen y potencien la inserción del mismo.

Se entiende como programas de integración TIC las acciones y políticas establecidas desde la jurisdicción, por su propia cuenta, para realizar un acompañamiento de la política macro derivada del PCI.

En este sentido, la Provincia de Mendoza ha realizado diversas acciones relacionadas con la integración y que se enmarcan en la apropiación del PCI en el territorio logrando, tanto institucionalmente como normativamente, incluirlo como acción en política de integración digital educativa de su ministerio.

De esta manera, se observa en la Provincia de Mendoza la existencia de programas de integración TIC que surgen como acompañamiento y para un mejor aprovechamiento de la política establecida desde Nación. Sobre esto se observan tres estrategias específicas de adaptación del PCI en la provincia: a) el programa jóvenes tutores, b) el EGE-TIC y c) la inclusión de alumnos con discapacidad no integrados al PCI. Los que no se observa en la

Provincia (y que será observado más adelante en Misiones) es un programa de asistencia para acortar los tiempos de reparación de las máquinas con necesidad de servicio técnico.

Uno de los programas que la Provincia ha llevado adelante fue el programa de *Jóvenes Tutores*, que se desarrolla en Mendoza desde el año 2011 y se trata de una experiencia en la que estudiantes de los establecimientos escolares se capacitan para poder enseñar a otros alumnos y a sus docentes el uso de las TIC en la clase.

En función de esta práctica se realizan intercambios regionales entre los participantes y ayuda a la integración del PCI, no solamente como un proceso de transferencia de bienes, sino como una estructura activa de enseñanza y participación.

Sumado a este proyecto, se observa la apropiación del PCI y del desarrollo de la política TIC, en la consolidación de los *EGE-TIC*. Estos son equipos interinstitucionales y permanentes y se componen de actores con conocimientos pedagógicos y de gestión de integración TIC. De acuerdo a las definiciones establecidas, para la conformación de estos equipos se necesita de tres perfiles (técnico, pedagógico y de gestión) “capaces de diseñar, coordinar, implementar y evaluar proyectos de innovación educativa, los cuales articulen recursos humanos y tecnológicos con la finalidad de transformar y mejorar la práctica pedagógica”.

Estos proyectos lograron conformar una suerte de tándem de integración que se acopla con el PCI y las capacitaciones otorgadas por el Nivel Central que fueron aprovechadas por esta Provincia.

En este sentido el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco)

reconoce la existencia de un conjunto de estrategias políticas en la Provincia que permiten una sinergia positiva²⁴:

1. desarrollo profesional de docentes mediante diagnósticos y análisis de competencias digitales.
2. conformación de equipos de gestión en cada institución, como actores que promueven los procesos de trabajo.
3. el impulso de un papel activo y protagónico de los estudiantes en la integración de las TIC en el aula (programa Alumnos Tutores), donde los alumnos capacitan a sus pares, docentes y padres generando una sinergia positiva.

En función del desarrollo de la integración TIC en la educación mendocina, la Provincia dio un fuerte paso al definir en 2014, en su presupuesto provincial, la partida presupuestaria para la entrega de computadoras a los alumnos con discapacidad integrados en la educación pública primaria que no accedían a las entregadas por el PCI.

El PCI realiza *entregas a los alumnos con discapacidad* que asisten a instituciones de educación especial, dejando fuera de este rango de entrega a los alumnos con discapacidad que asisten a escuelas de educación primaria. En este sentido mediante un proyecto de ley presentado en la legislatura se aprobó el artículo 136 del Presupuesto 2014 que permite la erogación para la entrega de netbooks de parte de la Dirección General de Escuelas.

Estos casos nos presentan un ejemplo de las acciones que en la Provincia se realizaron mediante las decisiones políticas necesarias para lograr la coordinación.

Extrayendo una conclusión de lo expuesto hasta este momento podría decirse que la ejecución del PCI en la Provincia de Mendoza llegó a implementarse en el cruce de una evolución histórica de las TIC en la agenda educativa de la Provincia y un momento histórico

²⁴http://www.mendoza.edu.ar/institucional/index.php?option=com_content&view=article&id=2828:acto-cierre-de-entrega-de-netbooks-en-mendoza&catid=139:direccion-de-politicas-de-integracion-digital&Itemid=1307(23 de Octubre de 2014)

político que inyectaba una enorme carga presupuestaria, desde el Gobierno Nacional, en esta materia.

Este cruce generó para la implementación del PCI un terreno fértil que permitió, no sólo la aceptación de la política, sino también su inclusión formal y plena como política educativa provincial contribuyendo a su desarrollo y su ampliación.

Capítulo 4

El PCI y su Implementación: Misiones

Tal como se expusiera en el capítulo anterior, el traspaso de una política desde el nivel macro a un nivel provincial conlleva la necesidad de institucionalizar, para su inserción y su implementación territorial, la temática política junto con un grupo de trabajo para la integración del nivel inferior de actores. La institucionalización de las políticas, programas y/o proyectos (en conjunto con sus actores) deriva en una mayor capacidad de acción y apropiación del mismo. En este sentido, la capacidad de acción concordante con la institucionalización puede llevar, en la jurisdicción, a la existencia o surgimiento de complementos o derivados jurisdiccionales que permiten un mejor desarrollo y un mayor aprovechamiento de la política, programa y/o proyecto nacional que se deriva a la provincia.

En este sentido, se presentará a continuación el modo en que se realizó la implementación del PCI en la Provincia de Misiones definiendo, inicialmente, la situación educativa en la Provincia. Luego se definirá la estructura institucional del gobierno educativo, la integración del PCI en la misma y la normativa generada en ese sentido.

Por último se observará la existencia de programas TIC generados por la provincia y/o las acciones de acompañamiento al PCI realizadas por la misma.

Misiones: el PCI y la realidad educativa provincial.

Para poder establecer los mecanismos y el marco educativo provincial en el que se enmarca el PCI en la provincia de Misiones comenzaremos por enumerar algunos rasgos que caracterizan esta provincia.

Durante el período analizado la Gobernación de la Provincia se mantuvo a cargo de Maurice Closs desde 2007 hasta 2015.

De acuerdo a la información surgida del Censo 2010 la población total de la provincia de Misiones suma un total de 1.101.593 millones de personas. Asimismo, cuenta con 2979 unidades educativas, de las cuales el 10.3 % son escuelas secundarias. Esto da un total de 307 escuelas secundarias compuestas en un 67.4% por escuelas secundarias estatales.

El 16.8% de los docentes pertenecen al nivel secundario, de los cuales un 69% pertenecen al ámbito estatal. De un total de 365.046 alumnos, el 24,2% asisten al nivel medio, siendo un total de 88.433. De este total, el 71.5 % asiste a establecimientos estatales.

El Instituto Provincial de Estadísticas y Censos²⁵ (IPEC) informa que, para finales de 2014, la cantidad de alumnos en el nivel de enseñanza secundaria, entre los ciclos básico y orientado, sumaba un total de 95.477.

Como se observa en el informe del proyecto “Las Provincias Educativas” de CIPPEC²⁶ finalizado en 2003, la Provincia es considerada dentro del grupo de las más atrasadas del país y con alta dependencia de los aportes presupuestarios nacionales y programas nacionales. “En términos económicos, Misiones se encuentra dentro del grupo de las provincias más atrasadas del país, lo que evidentemente atraviesa y pone condiciones a su desarrollo social y político y determina las características de su población.” (Cicioni & Rivas, 2003, p. 16)

De acuerdo a la información recabada, para finales de 2014 se logró cubrir con el PCI el 100%²⁷ de la matrícula y establecimientos educativos estatales en la Provincia. Esto se tradujo en que “en septiembre de 2010 en el inicio del programa Conectar Igualdad en

²⁵<http://www.ipecmisiones.org/>

²⁶<http://cippec.org/proyectorprovincias/>

²⁷ Al plantear la cobertura del 100% de la matrícula nos referimos al total de alumnos de secundarias públicas en todos sus años e ingresos hasta 2014, que recibieron primeras entregas. Esto establece para los años siguientes la necesidad de entrega sólo para los nuevos ingresantes.

Misiones se entregaron 9866 máquinas; en 2011, 50543; en 2012, 23274; el año pasado 44671 y este año (2014) 20648 completando así el total de 149 mil netbooks.”²⁸

Estructura institucional educativa e integración del PCI.

El sistema educativo en la Provincia se encuentra organizado en 17 departamentos que incluyen 75 municipios.

En el Art. 61 de la Ley General de Educación de la Provincia de Misiones N° VI-104 antes Ley N° 4026 se establece que:

“El Estado provincial ejerce el control de la educación. A tal fin, organiza, administra y fiscaliza el sistema educativo con centralización política y normativa y descentralización operativa, de acuerdo a los principios democráticos de participación.”

Ahora bien, en el mismo artículo, la ley establece que el gobierno y la administración estarán a cargo del **Ministerio de Cultura y Educación**, el **Consejo General de Educación**, el **Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones** y “los otros organismos relativos a las áreas de educación estatal de gestión pública y de gestión privada” sin aclarar cuáles serían estos últimos.

En este sentido, la misión del **Consejo General de Educación** (CGE) es la de “ejercer la superintendencia técnica y administrativa de todos los organismos y establecimientos de enseñanza oficial y no oficial de jurisdicción oficial.” Este organismo, y de acuerdo a la Constitución provincial, tiene la gestión de los establecimientos de educación pública de la provincia

²⁸<http://misionesonline.net/2014/09/29/conectar-igualdad-con-20648-netbooks-entregadas-misiones-fue-la-primera-del-pais-en-completar-el-cronograma-de-distribucion/>

En el marco que nos ocupa, es importante destacar que, en principio, existiría una superposición de tareas entre los organismos, es decir, entre el Ministerio de Cultura y Educación (MCyE) y el CGE.

La bicefalía, definida por la existencia de dos órganos (el MCyE por un lado y el CGE por el otro) con potestades en principio superpuestas, ha sido reiteradamente destacada por los diferentes diagnósticos acerca del sistema educativo provincial y conceptualizado como el principal problema a resolver por las sucesivas propuestas de reformulación de la estructura de la administración. (Cicioni & Rivas, 2003)

Se debe remarcar que, de acuerdo a lo establecido en la ley de educación provincial, el MCyE tendría la centralización de la dirección política del marco educativo.

En este nivel jurisdiccional el PCI depende del Consejo General de Educación de la Provincia de Misiones (Figura 12).

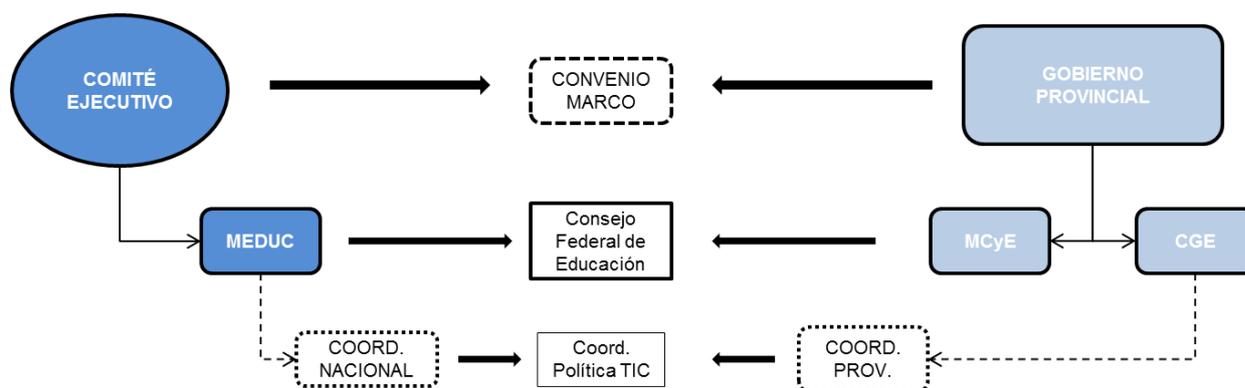


Figura 12. Red superior de actores a nivel provincial Misiones

En este marco, y tal como lo especifica la normativa, el Programa cuenta con un **Coordinador Provincial** dependiente del CGE que tiene bajo su coordinación un equipo de **ETJ**- Equipo Técnico Jurisdiccional- con perfiles técnicos y pedagógicos. Es importante destacar que este Coordinador Provincial se mantiene desde el inicio del PCI en 2010 hasta la fecha. Aun así, su dependencia directa, debido a la falta de conformación de estructura formal, fue variando y trasladándose del MCyE a la Legislatura provincial y viceversa.

Se entiende que esta variación de dependencia directa del Coordinador Provincial podría estar relacionada, también, con esta bicefalia anteriormente planteada que no establece fronteras y límites claros en la gestión práctica y normativa del MCyE y la CGE.

A diferencia de Mendoza que definió una estructura clara y determinada para el gobierno educativo, la provincia de Misiones gobierna la educación con estas dos autoridades que realizan tareas superpuestas lo que no genera una estructura clara para la inserción de nuevas aperturas institucionales para un nuevo programa como el PCI.

A este nivel territorial, la coordinación provincial decidió, para generar una mayor fluidez en el trabajo y mejorar la comunicación entre los **ETJ** y los **RTE** (que son los referentes que se desempeñan en las instituciones escolares), la creación de una nueva figura intermedia que se denomina Referente Técnico Zonal (**RTZ**).

Estos **RTZ** son 17 en total, uno por cada departamento en que se encuentra dividida la educación provincial. Este perfil se selecciona entre los RTE ya que tienen mayor experiencia en el terreno escolar y se elige a partir de la consideración de sus compañeros RTE. Quién realiza esta designación entre los grupos es el Coordinador Provincial.

La figura del RTZ ayudó a resolver el problema de comunicación con zonas alejadas y permitió plantear acciones que requieren ser llevadas a cabo en breve tiempo, como por ej: acciones de capacitación por zona y los operativos de servicio técnico (implementado por esta jurisdicción). (F.M. Coordinadora Provincial Misiones, comunicación vía mail, 23 de agosto 2016)

Sobre esta figura, si bien está remarcada como un nuevo perfil establecido por la Provincia en el desarrollo territorial del PCI, no se informa si el cargo es formal y si implica una carga monetaria mayor o es la misma que se destina al perfil del RTE.

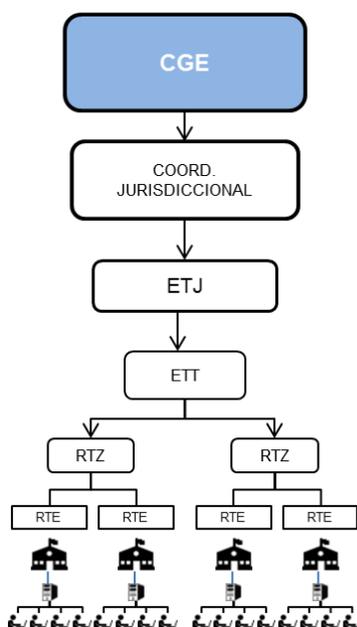


Figura 13. Red de Equipos Misiones.

En la provincia de Misiones los referentes territoriales en términos remunerativos dependen de contratos nacionales. En términos de trabajo dependen de la Coordinación provincial que mantiene una fluida comunicación directa con los territoriales más allá de la presencia de los ETJ. (F.M. Coordinadora Provincial Misiones, comunicación vía mail, 23 de agosto 2016)

Se puede observar que en Misiones, la comunicación con el equipo central del PCI –es decir el equipo Nacional – se realiza únicamente a través de la figura del Coordinador Provincial, este a su vez, y tal como se informara por los actores provinciales, es quien gestiona e informa al Ministerio de Educación y al Consejo General de Educación dentro del cual se encuentran los directores de Nivel. En este sentido, la figura del Coordinador Provincial genera una institucionalización que podríamos denominar de nivel medio, a diferencia de la institucionalización formal y de dirección de nivel que genera Mendoza.

Para la realización de las acciones propuestas de nación se informa al ministro de la provincia, y se trabaja directamente con los directores de Nivel, quienes a su vez hacen la bajada a los supervisores y estos a los directores de las escuelas. En Misiones este estilo de

trabajo ha favorecido muchísimo la puesta en marcha de todos los proyectos llevados a cabo y con suma celeridad. No obstante el PCI Misiones posee toda la logística de trabajo coordinado entre ETJ, ETT y RTE lo cual permite llevar adelante cualquier propuesta de inclusión de TIC de una manera fluida y casi natural. (F.M. Coordinadora Provincial Misiones, comunicación vía mail, 23 de agosto 2016)

Los programas de integración TIC y acciones de acompañamiento.

El proceso de implementación de un programa como el PCI para la gestión del nivel territorial implica, para su mejor funcionamiento, mayor cumplimiento y aprovechamiento, el desarrollo de proyectos jurisdiccionales que asistan las necesidades o faltas regionales y que refuercen y potencien la inserción del mismo.

La Provincia de Misiones ha realizado diversas acciones relacionadas con la integración y que se enmarcan en la apropiación del PCI en el territorio, logrando incluirlo como acción en política de integración digital educativa de su jurisdicción.

Ahora bien, se observó que las tareas parecieran ser más de acompañamiento a las decisiones e inversiones surgidas desde el centro que definiciones propias de política educativa TIC.

Como principal acción de desarrollo local para la apropiación y mejor funcionamiento del PCI en el territorio, se puede destacar el “*Operativo de Servicio Técnico*” de netbooks “por el que se recopilan las máquinas dañadas en diferentes puntos de la provincia y, a través de la logística del equipo misionero de Conectar Igualdad, se las envía a Buenos Aires para su reparación.”²⁹

El PCI, a través de la ANSES, licita y brinda un servicio técnico (cuando no está a cargo del Proveedor de netbooks) para las netbooks que necesiten reparación. Resulta necesario

²⁹<http://www.mcecyt.misiones.gov.ar/operativos-de-servicio-tecnico-repararon-22-280-netbooks/>

brindar este servicio de reparación ya que permite mantener la vida útil del equipo y establecer metas, por lo menos a mediano plazo, que no se podrían realizar con los bienes en desuso. “El hecho de ofertar un servicio de soporte técnico dentro y fuera de garantía constituye una de las fortalezas del programa. Es una política que concibe el acceso no sólo en la instancia de la entrega, sino que contempla la vida del equipo.” (A.S. Directora de Comunicación y Contenidos - ANSES, comunicación vía mail, 02 de febrero 2016)

Este servicio no puede ser trasladado al alumno ya que éste no firma la cesión definitiva de la máquina hasta tanto finalice los estudios secundarios, por ese motivo no puede traspasarse la carga monetaria de la reparación ya que iría en contra del objetivo de inclusión que funda el Programa.

Ahora bien, tampoco las provincias pudieron hacerse cargo monetariamente de esta necesidad dado que el circuito de reparación supone un fuerte gasto, ya que implica al menos un proveedor que pueda cumplir con la capacidad edilicia y logística para el retiro y la entrega de las máquinas reparadas.

Como se desarrolló inicialmente, una vez realizado el pedido de servicio técnico, sin importar la localidad, el proveedor del servicio debe retirar las netbooks de la escuela y las lleva al centro de reparación ubicado en Buenos Aires.

Esta dinámica genera, en algunas localidades, un fuerte retraso ya sea tanto en el retiro por no encontrarse quien la entregue en el establecimiento escolar o por la falta de visita del operador logístico o en el retorno por la demora en su reparación.

Por este motivo, y dado el retraso generado en el retiro de las netbooks, se ideó en Misiones este modelo operativo de recopilación de máquinas con necesidad de reparación cuyo primer operativo se realizó en 2014. De esta manera, la Provincia acopia, realizando el retiro de las escuelas, las máquinas con necesidad de reparación en un edificio o galpón que define, de acuerdo con los permisos o acuerdos que consiga, la Coordinadora Provincial. Allí

son retirados en su conjunto por el correo y luego son recibidos allí para realizar el control y luego la distribución por parte de la provincia.

Conforme lo definido por la Coordinadora Provincial esta dinámica de acopio para el retiro para servicio técnico facilitaba, no sólo realizar el acopio de las máquinas, sino que centralizaba el seguimiento de los tickets de reparación para su control. “en misiones, de un 4,5 de máquinas rotas que tenía anualmente desde que comenzó el programa, haya bajado a un 0,5.”³⁰

Para realizar la gestión de estos operativos se conforman dos grupos con acciones distintas. Estos grupos se conforman con perfiles de los equipos territoriales. Uno de ellos se encarga de dividir la cantidad de máquinas para reparación por localidad, el otro equipo realiza la carga en un sistema de control provincial desarrollado por la Coordinación Provincial para luego realizar el seguimiento de los números de tickets. “Además, cuando son devueltos, se hace un control, equipo por equipo, para constatar que realmente se haya subsanado el inconveniente.”³¹

Como rasgo saliente, puede destacarse en esta Provincia el liderazgo que detentaba la figura de Coordinador Provincial. Sumado a esto se considera importante reconocer la adaptabilidad que se demostró para el aprovechamiento de una política dirigida desde el centro. Esta adaptabilidad permitió desarrollar acciones que acompañaron la mejora de los procesos ya establecidos desde la gestión central como sucedió con el Operativo de Servicio Técnico.

³⁰<http://www.noticiadel6.com/ampliar.php?id=161430&titulo=conectar-igualdad:-misiones-sobresale-de>

³¹<http://www.mcecyt.misiones.gov.ar/operativos-de-servicio-tecnico-repararon-22-280-netbooks/>

Capítulo 5

Comparación entre casos provinciales

En capítulos anteriores se abordó el análisis del diseño institucional definido por el Gobierno Nacional para la implementación del PCI así como, también, las características y dinámicas específicas de la implementación de este programa en las provincias de Mendoza y Misiones.

En este apartado se compararan específicamente los indicadores de implementación provincial definidos anteriormente. Estos indicadores pueden definirse como: cristalización institucional del PCI / TIC (estructura y tipo), política provincial en tecnología educativa definida, evaluaciones y diagnósticos TIC, normativa educativa en TIC, absorción de los equipos de trabajo propuestos por Nación inicialmente (capacitadores y enlaces), programas propios de acompañamiento e implementación de otros programas TIC.

Con sus diferencias territoriales y económicas, ambas provincias se caracterizaron por llegar a la cobertura completa de la matrícula de alumnos y docentes de escuelas secundarias de gestión pública y los institutos de formación docente. Sin embargo, como pudo observarse la estrategia de implementación del PCI fue diferente en cada una de estas provincias.

¿Cuáles fueron las diferencias en la implementación? ¿Qué tipos de dinámica de relaciones intergubernamentales generaron dichas diferencias en la implementación?

Cristalización Institucional del PCI / TIC (estructura y tipo)

A partir del análisis de las experiencias de implementación del PCI, pueden observarse dos modelos diferentes de cristalización institucional: a) el modelo formal; b) el modelo adaptativo.

El primer modelo, puede definirse como un modelo que cuenta con la definición de un espacio formal o cristalización institucional específica a través de una agencia, unidad o área dentro de un organismo con competencias específicas vinculadas con la implementación del PCI en la estructura provincial para las áreas y cargos correspondientes, que implica necesariamente (para que esté constituida) la delimitación de alcances del área, objetivos y misiones, responsabilidades y una definición, necesaria, de procesos y normativa; mientras que el otro implica la definición sólo del cargo sin estructura formal y con variación de dependencias.

El caso de la **Provincia de Mendoza**, claramente se ubica dentro del tipo de **cristalización institucional formal** a través del cual se lleva adelante la coordinación con el Gobierno Nacional desde esta provincia y que lleva también a la traducción del PCI en una política TIC educativa de la misma, enriqueciendo de esta manera las posibilidades del Programa.

Esta institucionalización formal conlleva en sí misma la necesidad de una partida presupuestaria asignada. Asimismo, se observa que este tipo de implementación genera un entorno propicio para la interacción en la implementación y que, acompañada de las normas de delegación establecidas por el CFE y explicitadas en los Convenio Marco firmados con las provincias, permitió que los actores de esta provincia modelaran su comportamiento conforme a las circunstancias y contingencias provinciales y lograran adaptar su estructura y tareas para la recepción del PCI.

Con respecto a la **Provincia de Misiones**, la institucionalización pareciera tomar un tinte distinto. Hemos remarcado anteriormente la existencia de una bicefalía en el gobierno educativo de la Provincia de Misiones. Esto conllevó, en términos de competencia interministerial, y en conjunto con su baja capacidad presupuestaria, a que, en principio, no existiera una estructura orgánica funcional definida formalmente.

La institucionalización en esta provincia se realizó mediante un modelo adaptativo que permitió ingresarlo dentro de la realidad provincial. El cargo del actor encargado de la implementación del PCI en esta provincia tiene un carácter de Coordinador y ha sufrido, dado que no se encuentra anclado a una institucionalidad formal, modificaciones de dependencia directa.

Aun así, cabe destacar que esta falta de cristalización en la estructura ha encontrado su contrapeso en el hecho de la permanencia en el puesto de la Coordinadora Provincial desde 2010 a 2014, lo que implica la dependencia directa del accionar de un sujeto particular y no de una estructura formal.

“en Misiones fue curioso porque, si bien hay una persona que fue la que permaneció a lo largo de los años, había problemas internos institucionales y fue de un lugar a otro. Del Consejo al Ministerio y del Ministerio a la Legislatura, por suerte esa misma persona lo llevó por todos lados. Pero si es importante la creación de un espacio institucional.” (S.G. Dir. General Ejecutiva PCI - ANSES, comunicación personal, 26 de octubre de 2015)

En este indicador se puede observar que existe una diferencia entre ambas provincias en lo que refiere a la cristalización institucional. En la Provincia de Mendoza y, al establecer el cargo dentro de la estructura formal, se otorga una Dirección de segunda línea con capacidad de gestión y definición normativa y carga presupuestaria.

Esto permitiría pensar que, en la conformación de la estructura de integración de las TIC en la política educativa, en caso de cambiar los actores que dirigen la política educativa o el PCI, se ha establecido una estructura que generaría mayor dificultad para su eliminación, lo que nos permitiría afirmar la existencia de una proyección, por lo menos, a mediano plazo en el ámbito provincial.

En el caso de la Provincia de Misiones, si bien el puesto de Coordinador Provincial se encuentra designado formalmente, existe un cargo de Coordinador que no cuenta con carga

presupuestaria propia ni capacidad de generación normativa. Igualmente, los actores de nivel central, si bien destacan la tarea del Coordinador Provincial, remarcan el carácter personalista de la gestión del Programa en Misiones. Esta gestión en la Provincia permitió abrir camino en el gobierno educativo y sus direcciones de nivel, cumpliendo así con los objetivos propuestos por el PCI.

Se observa que la formalización del PCI se realiza a través del nombramiento del Coordinador Provincial, pero no se genera una grilla formal generando una dirección o comité perteneciente al Ministerio. Esto también lleva a que, debido a la no existencia de un correlato formal en la estructura, no se hayan podido encontrar resoluciones o circulares.

Ahora bien, todos los entrevistados remarcaron una fuerte desventaja que genera, a futuro, este tipo de gestión: en la Provincia de Misiones la atención está focalizada en el grupo de trabajo y no en las directrices que estos manejan.

A este modelo se lo define como adaptativo. La gestión del PCI a nivel provincial permitió superar las posibles trabas que pudieran surgir desde la dirección de nivel, otorgando la habilitación formal para la acción, pero existe una carencia de normativa y resoluciones que, en caso de ausencia del rol de Coordinador Provincial, no darían el marco institucional para la continuidad de la integración TIC.

Se puede plantear en este punto que el modelo utilizado en la provincia de Mendoza pareciera ser el que genera mejores resultados para generar una adaptación a las necesidades provinciales así como su permanencia a mediano plazo. Igualmente no se debe perder de vista que la utilización de un modelo u otro dependerá de las características particulares del territorio donde se implemente.

Política provincial en tecnología educativa definida / Normativa educativa en TIC.

Estas dos dimensiones se utilizan en su conjunto pero se explican por separado debido a su alcance. Con respecto a la definición de una política provincial en tecnología educativa, se refiere a su inclusión en la Ley de Educación Provincial o a la generación de un Ley específica. Esto implica la participación de los diferentes estamentos provinciales como la Legislatura para su definición.

La normativa educativa en TIC se refiere a los procesos o resoluciones establecidos por la autoridad educativa y sus partes (Ministro, directores, etc.)

En el caso de la **Provincia de Mendoza** se ha observado que ha logrado adaptar un programa nacional a las prioridades en materia educativa que se encontraban definidas a través de su propia política educativa que se observan en su Ley de Educación provincial.

La existencia de una política TIC educativa propia (a través de leyes y normativas) genera los componentes que permiten canalizar el PCI y adaptar la política al nivel provincial, así como desarrollar acciones y políticas adyacentes. Estos componentes se observan como una estructura normativa y presupuestaria, una definición institucional, un diagnóstico / planificación y evaluación y una mirada de metas de corto, mediano y largo plazo que se desprenden de ellos.

En el caso de la **Provincia de Misiones** si bien existió una práctica a través de la Coordinación Provincial para la implementación del PCI, no se encontró una ley de educación que especificara la utilización TIC.³²

Asimismo, la falta de la institucionalización formal hizo que no se pudiera encontrar normativa y resoluciones TIC por parte de la estructura del gobierno educativo.

Evaluaciones y diagnósticos TIC.

³²Cabe aclarar que para el momento de confección de esta investigación, se presentó un proyecto de Ley de educación TIC en la legislatura provincial.

Estas dimensiones se consideran que son parte de una política establecida. Si bien pueden existir evaluaciones y diagnósticos realizados por agentes externos al gobierno educativo, en este punto nos interesan sólo las que se hayan realizado desde la estructura de gobierno provincial como indicador de una política TIC educativa propia.

De los análisis realizados se pudo observar nuevamente dos modelos: a) diagnóstico de la situación previa a la implementación y b) ausencia de información sistematizada sobre la situación TIC a nivel provincial,

La cristalización institucional anteriormente planteada, ha llevado en la **Provincia de Mendoza** a la confección y realización, tal como fuera planteada en el detalle de su implementación, diagnósticos y evaluaciones acerca del alcance de la tecnología en los establecimientos educativos. Asimismo, previo a la existencia del PCI se realizaron diagnósticos que definían el número de alumnos y establecimientos con computadoras en el ámbito escolar.

En el caso de la **Provincia de Misiones** no se ha encontrado ningún diagnóstico realizado por su propia estructura de gobierno educativo.

Si bien el resultado de llegada a beneficiarios ha sido el mismo en ambas provincias, el primer modelo parece ser más efectivo para la implementación de un programa de estas características, ya que permite direccionar con mayor eficacia y eficiencia las acciones dado el conocimiento territorial y el tipo y número de destinatarios.

Absorción de los equipos de trabajo propuestos por Nación inicialmente (capacitadores y enlaces).

Tal como se definió en el desarrollo de la implementación provincial, elPCI comenzó inicialmente con un programa de capacitación territorial que era solventado por el Gobierno

Nacional y que suponía el acompañamiento para la inserción de las TIC en las aulas y sus prácticas educativas. Para el año 2012, el Gobierno Nacional tomó la decisión de realizar un ajuste a nivel de contratos para tareas territoriales, es decir, dar de baja el gasto en los mismos. En este caso, la **Provincia de Mendoza** logró absorber los contratos de los actores territoriales liberados por Nación. Esto significa que la Provincia logró generar, como parte de su política educativa, un equipo de trabajo en TIC para la educación.

En el caso de la **Provincia de Misiones**, de acuerdo a lo informado por los actores entrevistados, los capacitadores y enlaces siguen dependiendo, durante el período analizado, de los contratos a cargo de Nación. Es decir que la provincia no contó con el presupuesto necesario para la absorción de los mismos.

Esto plantea entre ambas provincias una diferencia en cuanto a la capacidad de dirección de los equipos que trabajan en territorio. En la Provincia de Mendoza los equipos, al recibir su retribución monetaria por parte de la Provincia, responden directamente a las autoridades provinciales.

Programas propios de acompañamiento e implementación de otros programas TIC.

Estos dos indicadores, si bien se cuentan por separado en la tabla presentada como unificación en las páginas siguientes, van juntas en la práctica y en el análisis. Esto se debe a que muchos de los programas y acciones que pueden analizarse son en parte de acompañamiento al PCI y, a su vez, algunos generan mayores beneficios generados por la provincia. Este indicador se puede dividir en dos categorías que son: a) existencia de programas TIC y de acompañamiento del PCI fomentados y financiados por la provincia y b) Ausencia de programas TIC y de acompañamiento del PCI fomentados y financiados por la provincia. Cuando se habla de programas de acompañamiento nos referimos a programas

fomentados y solventados económicamente por la provincia y que generen un impacto en los alcances del PCI.

En este sentido, se observó en la **Provincia de Mendoza** que la práctica de implementación da cuenta de un alto grado de apropiación del PCI. Es clara la política TIC educativa realizada ya que, dentro de las acciones planteadas, han realizado compra de máquinas para entrega de alumnos que no estaban incluidos dentro del PCI.

En la **Provincia de Misiones** se observa un caso particular. Si bien no cuenta con programas TIC propios, se ha observado que generó un programa de acompañamiento aislado que fue el relacionado con el servicio técnico. Si bien no genera “programas” de acompañamiento realiza acciones para mejorar los tiempos de resolución de los procedimientos ya establecidos por el PCI desde nación (a diferencia de la integración de la discapacidad en primaria que realiza la **Provincia de Mendoza** con su propio presupuesto). Esto la ubicaría en un intermedio entre ambas categorías.

En este caso cuesta definir qué modelo puede resultar más eficaz en términos de cumplimiento de objetivos mejor ya que la realización o no de programas que generen más derechos o beneficios dependen del contexto provincial.

En función de establecer, de manera conjunta y ordenada, las características de la integración y/o apropiación territorial del PCI, se realizó una tabla cuyo objetivo es agruparlos indicadores de ambas provincias que se vinieron explayando y que dan muestra de la integración del Programa.

Tabla 2
Composición Territorial en ambas provincias

INDICADOR COORDINACIÓN / APROPIACIÓN	MENDOZA	MISIONES
	VALOR	VALOR
CRISTALIZACIÓN INSTITUCIONAL PCI / TIC	SI	SI
ESTRUCTURA / TIPO	Dirección	Coordinación
POLITICA PROVINCIAL EN TEC. EDUCATIVA DEFINIDA	SI	NO

EVALUACIONES Y DIAGNÓSTICOS TIC	SI	NO
NORMATIVA EDUCATIVA EN TIC	SI	NO
ABSORCIÓN DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO PROPUESTOS POR NACIÓN (CAPACITADORES Y ENLACES)	SI	NO
PROGRAMAS PROPIOS DE ACOMPAÑAMIENTO	SI	SI
IMPLEMENTACIÓN DE OTROS PROGRAMAS TIC	SI	NO

Diferente implementación, mismo alcance.

Estos casos fueron seleccionados debido a que ambos han logrado cubrir el 100% de beneficiarios del PCI. Fueron en este caso las primeras en lograrlo con una estructura de implementación diferente. Este punto nos lleva a realizar un repaso de cuáles fueron las condiciones que pudieron ayudar a ese logro y como se generaron las RIGs.

En el caso de la **Provincia de Mendoza** podemos concluir que sigue un tipo de cristalización definida como de institucionalización formal a partir de que dispone de estructura de Dirección, en que se define su carga presupuestaria, una política educativa propia acompañada de diagnóstico y evaluación. Además, en este caso se produjo la absorción de los equipos territoriales cuando fueron liberados por Nación y sus propios programas de integración TIC como la inclusión de discapacidad anteriormente citada.

En el caso de la **Provincia de Misiones** podemos establecer que el tipo de cristalización es de institucionalización adaptativa (con nivel de coordinación), sin implementación de otros programas TIC y con contratos de dependencia nacional. La falta de institucionalización mediante la estructura de nivel de Dirección conlleva la falta de evaluaciones, diagnósticos, asignación presupuestaria específica y la conformación de equipos de trabajo específicos. Aún así se observa el contrapeso realizado por el fuerte perfil de liderazgo de quien ocupa el cargo de Coordinador Provincial.

Entonces, ¿qué factores pudieron haber contribuido a que el PCI lograra ingresar eficazmente en el territorio de estas provincias?

En primer término vemos que en ambas provincias ha existido una definición de actores responsables en la implementación del PCI,

En la **Provincia de Mendoza** se puede plantear que el ingreso eficaz del PCI, en parte, se debió a las siguientes características:

1. Capacidad presupuestaria que permite la generación de una institucionalidad formal y sus gastos.
2. Política educativa propia en la temática general de la integración digital, junto con su correlato institucional, que permite la implementación de políticas de acompañamiento a la integración TIC y políticas financiadas de manera provincial.
3. Estructura funcional que modifica la lógica de coordinación donante-receptor.
4. Estructura orgánica que rompe con la relación jerárquica con actores centrales
5. Normativa específica dictada sobre la materia TIC que abarca el PCI, es decir un - sistema de reglas de juego formales.
6. Reglas formales y capacidad presupuestaria que permiten el diagnóstico y evaluación territorial.
7. Permanencia en el tiempo de los actores responsables.

Es necesario remarcar, desde la perspectiva de este análisis, la necesidad de que el actor jurisdiccional conforme su estructura orgánico-institucional para la inclusión de programas o políticas para no transformarse en un “receptor” de una donación desde el nivel central. Por otro lado, es importante destacar que, la posibilidad de Mendoza (que luego decide si la utiliza o no) de generar un estructura y asumir costos se debe a su capacidad económica.

En la **Provincia de Misiones**, en cambio, se puede plantear que la eficacia en el ingreso del PCI en parte se debió a las siguientes características:

1. Voluntad de recepción de la política nacional en territorio.
2. Definición del rol de Coordinador Provincial.
3. Fuerte liderazgo del actor designado.
4. Permanencia en el tiempo del actor.

A partir de la revisión de los casos y los distintos indicadores definidos en su caracterización podrían identificarse dos modalidades distintas de RIG: a) Gobierno Multinivel; b) Donante – Receptor.

El caso de Mendoza se acerca más a una modalidad de coordinación de Gobierno Multinivel ya que se observó una institucionalización formal que genera un marco de negociación y de acción entre el Gobierno Nacional y el Gobierno provincial más cerca de la “paridad” que de la asimetría.

No se está evaluando en este trabajo si el PCI, como política pública, ha contribuido a modificar la calidad educativa o cuál ha sido el impacto del mismo en las trayectorias escolares. Lo que si podemos definir es que en términos de coordinación para la implementación de este Programa, la **Provincia de Mendoza** ha tomado decisiones políticas y presupuestarias concretas que llevan, como decisión de gobierno, a la institucionalización, no sólo del Programa, sino también de los procesos de gestión para la política TIC.

En el caso de la **Provincia de Misiones**, se observó que no existió una institucionalización formal del PCI pero si se generó la figura de Coordinador Provincial que sufrió modificaciones de dependencia directa en diferentes áreas de gobierno provincial. Aun así se destacó de esta figura el fuerte perfil de liderazgo y es importante remarcar la permanencia en el cargo de un mismo actor.

Dada la dependencia de aportes coparticipables, el tipo de acciones de acompañamiento que ha generado esta Provincia y la dependencia de los contratos territoriales de las arcas

nacionales, podemos plantear que el tipo de coordinación que se establece en este caso sería más próxima a la de Donante – Receptor.

De lo analizado en las entrevistas se observa que existe una coincidencia en lo que respecta al perfil de la figura asignada como Director en Mendoza y Coordinador Provincial en Misiones. El desempeño de ambos roles es ejercido con un perfil de fuerte liderazgo de los actores que cumplen como articuladores de esta política, entre el nivel macro y el nivel meso, entendiendo estos como Gobierno Nacional, Gobierno Provincial y Gobierno Educativo (que si bien no tiene un cargo electo, sus actores generan sus propias dinámicas). Aun así, en este caso la diferencia entre ambas provincias es que en Mendoza existen resoluciones ministeriales con respecto al uso TIC en educación. Esto genera un marco formal.

Dicho esto y siguiendo lo planteado por Martínez Nogueira (2010), la coordinación raramente pueda alcanzarse a través de jerarquías del poder, cúpulas organizacionales o arreglos formales sino, más bien, el autor destaca que a esos recursos “hay que agregar, con abundantes evidencias de su efectividad, la coordinación al interior de redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores que comparten concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares”(Acuña, Martínez Nogueira & Repetto, 2010). Este es el caso que se observa, más allá de las diferencias marcadas en los tipos de gestión, en ambas provincias: un fuerte perfil de liderazgo enmarcado en quienes deben jugar el rol de articulación entre ambos niveles de gobierno.

Estas dos formas de coordinación que se observan en la comparación entre estas dos provincias no son mutuamente excluyentes. Toda interacción es dinámica y el alcance en la relación se modifica con los cambios de actores, factores externos, necesidades políticas y/o territoriales. Aun así, nos permite generar una aproximación a cómo se realiza la inserción territorial del Programa en dos provincias distintas y con modos relacionales distintos. En ambos casos se cumplieron los objetivos inicialmente definidos en el Programa. Sin embargo,

la capacidad de penetración de esta política en el contexto provincial ha sido disímil por todos los factores antes expuestos. Por ello, la revisión de estas experiencias permite profundizar en una serie de cuestiones importantes de considerar al momento de diseñar un programa federal en un campo descentralizado.

Capítulo 6

Dimensiones de implementación del PCI: dinámica entre organismos y actores en la red

Hemos observado que la introducción de la tecnología en el campo educativo (instalación de pisos, redes y electricidad, entrega de netbooks completa, formación de estructura orgánica, etc.), dada su característica disruptiva en el ámbito educativo, necesitó de un fuerte liderazgo y centralización, no sólo por su amplia cobertura territorial sino también porque no todas las provincias cuentan con la capacidad presupuestaria para esa inversión.

Ahora bien, es importante remarcar que esta centralidad fue acompañada en las provincias analizadas por un fuerte liderazgo de los perfiles de implementación territorial en la materia.

Con motivo de dar orden a lo expuesto, se intentará plantear una serie de dimensiones que servirán para enmarcar las diferentes dinámicas de articulación que se fueron generando, algunas desde el inicio otras en el desarrollo, en la implementación del PCI.

En este sentido, y revisando el planteo de diversos autores, se establecieron 3 dimensiones distintas que permitirán encuadrar las características del PCI: **Dimensión Política,**

Dimensión Institucional y Dimensión Técnico Operativa.

Estas dimensiones fueron definidas a partir de una serie de elementos que se detallan a continuación. El propósito de analizar el PCI a través de estas dimensiones se vincula con la posibilidad de reflexionar sobre el diseño del Programa para ver que características positivas pueden considerarse para la formulación de nuevas políticas.

Estas dimensiones pueden ser entendidas tanto para la coordinación entre organismos del nivel macro, meso y micro entre sí y entre ellas, es decir, para la coordinación horizontal y vertical. Estas dimensiones, no son de por sí excluyentes, sino que suponen fronteras flexibles e interactúan una con otra, más aún, influyen una sobre otra.

Se entiende por **Dimensión Política** las negociaciones que se dan en el marco de las relaciones de poder que entrecruzan a los actores intervinientes, así como el uso que dan de sus herramientas y capacidades para acercar las negociaciones a sus intereses. Esto implica, necesariamente, enfrentamientos, acuerdos, cooperación, resistencias, etc.

Repetto nos indica que “‘la política’ implica tanto transformar el mapa de actores (quienes son, qué recursos poseen, cómo se vinculan entre sí, etc.) como el marco de reglas de juego (normas legales, costumbres, convenciones comúnmente aceptadas, etc.) (Repetto, 22)

La dimensión política se refiere también, en este caso, a contar con el apoyo y el compromiso de los ministerios nacionales y los ministerios provinciales de la materia que se ocupe.

Esta dimensión incluye, además, la viabilidad económica y la definición presupuestaria para la ejecución de un proyecto a nivel central y los acuerdos que se alcancen con las provincias sobre aspectos que les toque proveer para desarrollar acciones (tal como capacitaciones) en cada jurisdicción.

La **Dimensión Institucional** se compone de los elementos institucionales formales o informales existentes que se utilizan o se crearon para la implementación del Programa. Siguiendo a Repetto (2005) los problemas abordados por políticas públicas, para ser encarados con cierto éxito, no necesitan sólo de la voluntad de los actores involucrados, que si bien es una condición necesaria, no es la única. La coordinación para encarar los problemas requiere de una armonía institucional formal o informal. “Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de ámbitos que buscan promover coordinación, sea para intercambiar información [...] para diseñar y gestionar [...] donde [...] la interacción institucionalizada entre estos marque el tono y contenido del proceso” (Repetto, 2005a, p. 4)

La **Dimensión Técnico Operativa** se refiere a los instrumentos y recursos (humanos y materiales) que se generan o utilizan en función de concretar los objetivos definidos para la

política, programa o proyecto que se aplica. Dentro de estos instrumentos se cuentan los formales y los informales.

De estas dimensiones, en las que gravita el PCI como programa, existen características que podemos definir y que ayudan a acercarnos a una explicación de su implementación.

Habiendo planteado conceptualmente las dimensiones, podemos dar paso a la caracterización de la **Dimensión Política** en el marco del PCI. Esta dimensión es la que más fuerte atraviesa las otras dimensiones, ya que del peso que tenga la misma, es decir el grado de definición, dependerá el resultado de las negociaciones que permitirán definir los fondos afectados y los acuerdos que se generen en pos de la utilización de los mismos. .

Tal como se planteara al comienzo, es necesario remarcar que esta dimensión se encuentra fuertemente determinada por el régimen de coparticipación que, sumado a las paritarias nacionales que establece la ley de financiamiento educativo, establece una composición compleja para la conformación de los presupuestos educativos para las provincias. Esta es una carga económica que se encuentra atravesada fuertemente por la dimensión de negociación política.

En este sentido es necesario diferenciar en la construcción de la política o programa, en conjunto con las responsabilidades de cada actor tanto nacional como jurisdiccional, cuáles son los aportes necesarios y las cargas financieras correspondientes a cada uno. Esto permitiría definir el tipo de financiamiento necesario y su disponibilidad, tanto central como local, la provisión de la infraestructura que implican las TIC y los déficits posibles existentes para generar un plan de largo plazo de implementación. Esta sería una de las condiciones que permitiría transformar un Programa en una política educativa general.

Dicho esto, podemos comenzar a plantear los aspectos del Programa que pueden ser incluidos en esta dimensión y que permiten mostrar cómo se definió.

Repetto plantea que “la política de las políticas públicas (entre ellas las sociales) debe ser explicada en función del proceso que resulta del sistema de instituciones políticas que organiza el poder en una sociedad y el entramado de actores involucrados, sus capacidades y comportamientos.” (Repetto, 2005a, p. 5)

El punto más destacable en esta dimensión es la centralidad con la que se ha efectuado la definición de los objetivos y alcances del programa y las erogaciones presupuestarias. Se observa, claramente, al Estado Nacional como agente catalítico con autoridad y capacidad presupuestaria.

Para la ejecución de este programa existió un alto grado de centralización en cuanto a las cargas presupuestarias. El gasto inicial para la ejecución del Programa fue elevado ya que debía cubrir, por primera vez, todos los alumnos de escuelas secundarias públicas del país e institutos de formación docente, así como también la instalación de las redes y los pisos tecnológicos. Esta centralización, y su correlato presupuestario como erogación del Estado Nacional, parecieran ser el punto nodal que permite la ejecución de este Programa de alta envergadura y su articulación institucional. Esto se debe a que en la práctica, y dada la demanda presupuestaria, no hay otro actor que no sea el Estado Nacional que pueda contar con la información necesaria y la capacidad presupuestaria.

Ansell (2000) nos plantea que de diversos estudios de la gobernanza en red se entiende la importancia de un liderazgo central para facilitar la cooperación. “[...] las organizaciones estatales pueden jugar un importante rol de liderazgo, especialmente cuando las organizaciones del estado tienen un alto grado de “centralidad” de red, que difiere de centralización. (Ansell, 2000. pp. 309/310)”. Este Programa no sólo supone una altísima carga monetaria para la adquisición de netbooks, componentes de pisos tecnológicos y su instalación, instalación de redes, recursos humanos, logística, etc.; sino que supone un fuerte liderazgo y una resignificación del rol del estado central. Este liderazgo se traduce no sólo en

acciones políticas sino en acciones prácticas (generación de procesos, controles, soporte, etc.) que es necesario en toda innovación en gestión, sobre todo en la arena educativa, para poder sostener en el tiempo la acción y lograr el compromiso de los diversos actores.

Políticamente, la definición de objetivos y el alcance del Programa han sido claros y concisos. Desde su creación el PCI tiene bien definido sus beneficiarios y los límites del marco de pertenencia de los mismos. No se observaron, además, variaciones en el alcance y los objetivos definidos por el PCI en su implementación en las distintas provincias.

Asimismo, este Programa ha contado con una alta aceptación de los diferentes actores, los involucrados en el ámbito educativo y en el ámbito social, y esto se ha traducido en un elemento que permite mostrar cómo se definió esta dimensión que fue la firma de los Convenios Marco entre la autoridad establecida para la implementación del Programa y los gobernadores provinciales. Estos convenios se firmaron en todas las provincias del país y la Ciudad de Buenos Aires, lo que replicaba (por lo menos en los formal) las condiciones y los acuerdos a lo largo del país. Esto no sólo genera un marco jurídico sino que además genera un compromiso político.

Este compromiso se plasma en los hechos, habilitando la articulación con los distintos niveles con los que cuenta la provincia y las autoridades centrales (la designación de un Director en Mendoza y un Coordinador en Misiones).

Con respecto a la implementación provincial, se puede plantear que, tanto Mendoza como Misiones, generaron sus prácticas de adaptación del programa que también suponen una decisión de la dimensión política. En el caso de Mendoza generando un modelo adaptativo y en el de Misiones un modelo de absorción.

Podemos pensar que Mendoza, con una mayor capacidad monetaria y su capacidad de institucionalización formal, se encontraba en un mejor campo de negociación con la política

central. Aun así, salvando las distancias entre las mismas, cada uno realizó la cooperación necesaria desde sus capacidades para la inclusión del PCI en su jurisdicción.

Habiendo observado estas características o condiciones y, si retomamos la definición que se estableció anteriormente sobre las RIG, entendemos que van más allá de las pautas formales establecidas, e incluyen una amplia gama de relaciones entre diversos actores implicados. Es decir, el cumplimiento de los objetivos planteados para una política, ya sea que logren cumplirse o que se realicen de forma parcial o nula, depende, en parte, del entramado de relaciones y los canales que se construyan.

Con respecto a la **Dimensión Institucional** se puede observar que en la implementación del Programa existe una clara definición de actores y roles. En el Estado nacional se observa que dos de las características anteriormente planteadas, la de centralidad y la de liderazgo, permitieron establecer y definir una red de actores centrales bien delimitados.

Se observa en este punto que esta red de organismos nacionales se concentra y agrupa en la consolidación de un Comité Ejecutivo, con definición clara de tareas y una estructura normativa demarcada, para la toma de decisiones desde el nivel central. La figura del Comité Ejecutivo funcionó como un dispositivo institucional de coordinación horizontal pero puede entenderse también, más allá de la formalidad, como el terreno o la arena política donde los organismos centrales dirimen sus alcances. Este Comité sirvió como dispositivo institucional para generar consenso, en principio, a nivel central entre organismos; como una herramienta institucional para la coordinación horizontal de una amplia cantidad de organismos centrales.

Este dispositivo supone la toma de decisión conjunta desde la dimensión política y una mirada integral desde la especificidad de cada Ministerio integrante en el que se cruza, también, la dimensión técnica.

Retomando los planteos de Garnier (2000), se debe entender que las rutinas y prácticas sectoriales e institucionales tienen un fuerte peso, haciendo necesario contar con mecanismos

de coordinación intersectorial. De esta manera, el Comité funcionó como una suerte de órgano colegiado, a través del cual se deben aprobar los convenios, las contrataciones y las decisiones administrativas necesarias para el funcionamiento práctico del PCI.

Las decisiones a las que se arribe, para ser válidas, deben ser descriptas en un Acta de Comité con la firma de todos sus miembros. La necesidad de firma supone una práctica dialoguista y de negociación que obliga al consenso, así como una “rendición de cuentas” que generaría una especie de incentivo positivo.

De esta descripción, se entiende que el Comité ejecutivo da un tipo de coordinación interorganizativa, que no supone una solución jerárquica, sino de negociación. Al ser la autoridad superior a través de la cual se definen las directrices del PCI, este marco de negociación genera, en principio, una demora en las decisiones.

En este ámbito, es donde se pueden observar (siempre hablando de organismos centrales) el dominio de cada uno de ellos y su rol en las relaciones de poder que se generan dentro del mismo. En este sentido y durante este período, se observa que la ANSES como organismo ha tenido un rol preponderante, no sólo por su llegada territorial y su gestión como gobierno electrónico³³, sino por la mayor valoración que este organismo ha tenido desde el Poder Ejecutivo ya que se le adjudicó las políticas, programas y proyectos de mayor difusión.³⁴

Es importante destacar el alto grado de institucionalización que enmarca al PCI en el nivel central y que podría destacarse como uno de los pilares de su implementación.

En el plano de la coordinación vertical (o intergubernamental) el espacio de coordinación para remarcar en este tipo de gestión con múltiples actores, es el Consejo Federal de Educación. A partir de 2006, las resoluciones de este Consejo se transformaron en obligatorias para las 24 jurisdicciones. Esto permite generar mayor control sobre el sistema

³³ Referido a la gestión de servicios mediante la utilización de tecnologías de información y comunicación.

³⁴ Léase Asignación Universal por Hijo, Asignación Universal por Embarazo, Inclusión jubilatoria, Pro.Cre.Ar, PROG.R.ES.AR, etc.

federal, lo que ayuda en la inserción de un programa de estas características para entender y discutir las necesidades regionales.

Ahora bien, con motivo de realizar un seguimiento de la política federal, luego de articular y consensuar con todos los ministros en el Consejo Federal, se utilizan los equipos territoriales en cada jurisdicción “que tratan de acompañar y hacer el seguimiento de las políticas nacionales en cada una de las provincias.” (L.P. Coordinadora Nacional del PNIDE, comunicación personal, 18 de agosto de 2015)

Si entendemos la diversidad regional en el país, en referencia no sólo a la capacidad financiera sino también a las necesidades y contenidos educativos, la institucionalización jurisdiccional genera, en principio, un buen escenario para la adaptación contextual y situacional del programa. Se observó que en los dos casos provinciales revisados, si bien con diferencias, en ambos existe una institucionalización (Dirección y Coordinador).

Las tareas operativas, entendidas estas como la implementación práctica efectiva en el territorio, se desarrollan entre las figuras del Coordinador Provincial y la Coordinación Nacional. Estas figuras institucionales definidas favorecen los canales comunicacionales para la implementación territorial.

Si la provincia tiene una estructura definida para las políticas TIC (como es el caso de Mendoza) la coordinación efectiva se asienta en esa estructura provincial.

Se entiende que estas coordinaciones se ubican en la estructura de los ministerios o en las estructuras del gobierno educativo. Dependiendo de la definición que realice cada jurisdicción, permitirá también demarcar la prioridad o el presupuesto que se asigna desde la provincia a esas tareas.

Si se decide establecer un nivel de Dirección de Tecnología Educativa o establecer una Coordinación del programa dentro de una Dirección de Nivel ya establecida, si bien se genera

la institucionalización para la implementación, es distinto el nivel que se otorga a la temática y, por ende, el nivel de acción que se otorga a los actores que lo componen.

Ahora bien, aun reconociendo el aporte que otorga un anclaje institucional a nivel provincial, no se debe perder de vista que de acuerdo al nivel de estructura que se otorgue, se demandará mayor carga presupuestaria, en relación a las necesidades de personal y gastos de infraestructura que puede generar un programa de estas características. Esto genera en algunas provincias la imposibilidad de institucionalización, no por una falta de interés en principio, sino por una incapacidad monetaria. En este punto es donde vuelve a entrecruzarse la dimensión política y su negociación.

Aún así el alto grado de institucionalización y erogación presupuestaria desarrollada desde el nivel central, ha servido de contrapeso para provincias como el caso de Misiones.

Con respecto a la **Dimensión Técnico Operativa** se puede plantear que se observó la existencia de un objetivo claro, en lo que respecta a la entrega, así como también, una clara definición formal de los destinatarios de la política.

Esta claridad de objetivos en la entrega, (que no es así en el campo pedagógico ya que permite mayor cantidad de interpretaciones y, por ende, un territorio con mayor necesidad de negociación) permitió que, en la práctica operativa del PCI, uno de los organismos centrales componentes llevara adelante la presidencia del Comité Ejecutivo.

La normativa del PCI define la ANSES como presidente del Comité Ejecutivo y esto no fue una definición casual. Este organismo logró en los últimos tiempos un fuerte avance en gobierno electrónico y un alto desarrollo en materia de manuales de procedimiento. Esto permite una elevada organización, registro y control de las entregas. Ese fue una de las características que convirtió que, en la práctica, la ANSES pudiera jugar un rol de liderazgo.

“el desafío enorme en los ministerios provinciales y nacional, es la modernización de los sistemas de gestión, para nosotros acá (por ANSES) no existe llenar una planilla a mano.

La palabra a mano, no es una palabra posible en la ANSES. Ahora, ¿cómo uno controla la distribución de 5.200.000 netbooks, que es una inversión impresionante para el Estado, si no está modernizado? (S.G.Dir. General Ejecutiva PCI - ANSES, comunicación personal, 26 de octubre de 2015)

Otra característica de este organismo es su llegada territorial a todo el país, que permite una intervención de “asistencia” para la entrega a través de la red de UDAIs, ya que puede utilizarse para realizar mayor presencia y cantidad de canales para mejorar la coordinación vertical. En este caso a nivel central se observa el liderazgo que construye por su diferencia positiva en su capacidad institucional, técnica y operativa.

Otra de las características positivas, reconocida por todos sus integrantes, en la implementación del PCI fue la estabilidad de autoridades de nivel superior.

La institucionalización formal anteriormente descrita (en el nivel central y en el territorio) por sí sola no garantiza una mayor eficacia o eficiencia. La alta rotación de las autoridades que conducen esas estructuras no favorece la permanencia de una política.

La existencia de las estructuras no implica necesariamente una garantía de coordinación por eso es destacable que, sobre todo en los organismos centrales, se mantuvieran en los cargos los actores que dirigían esos organismos permitiendo afianzar los roles. No podemos dejar de observar que mantener en los cargos a las personas por ese período es parte también de una decisión política.

Entonces, se entiende que una de las combinaciones necesarias para una buena implementación es: institucionalización y bajo recambio de autoridades superiores. Es necesario disminuir la rotación innecesaria, tal como se llevó adelante en este período. “Ministerio de Educación y ANSES fueron los dos organismos más involucrados y más estables.” (S.G.Dir. General Ejecutiva PCI - ANSES, comunicación personal, 26 de octubre de 2015)

La construcción de una estructura formal conformada por los diferentes organismos actuantes obliga a una clara división de tareas y funciones que favorece la coordinación central. Esto se traduce por ejemplo, en manuales de procedimiento y en rendición de cuentas y cumplimiento de objetivos.

Esta estructura permite avanzar sobre otra dimensión que destacan sus integrantes, en las entrevistas realizadas a nivel central, que es la capacidad que se observó de sistematizar y normativizar los procesos necesarios para las entregas, así como también el desarrollo de una plataforma de gestión específica. Existe un acuerdo entre los integrantes acerca de que esta sistematización y este tipo de gestión de gobierno electrónico facilitaron las prácticas realizadas para la implementación del PCI desde el nivel central.

Este intento de sistematización se observó en la Provincia de Mendoza gracias a la institucionalización formal que logró llevar adelante y que permitió el desarrollo de procedimientos y normativas específicas.

Acercándonos al plano de la inserción provincial, nos es útil en esta dimensión retomar los planteos de Repetto y Fernández (2012) en los que se establece que existen herramientas informales que ayudan a crear la viabilidad técnica y política, que no se expresan de manera tangible, pero que todo espacio de coordinación necesita, estando incluida dentro de estas la capacidad de liderazgo.

En ambas provincias observadas, se ha destacado el perfil de quienes detentan, ya sea como Director o como Coordinador, el rol de articulador de la relación entre niveles de gobierno. De nada sirve la existencia de un rol de articulador formalmente reconocido, si quien lo ocupa no reviste un perfil de liderazgo que permita reforzar estas herramientas informales.

Otra característica destacable en el nivel provincial fue la evaluación diagnóstica que permitió la medición de la inserción TIC en la Provincia de Mendoza.

Se podría plantear entonces que, la inserción de una política federal en el territorio tendría mayor posibilidad de efectividad si, en la conformación de la red de actores a intervenir en el programa, se estudian previamente las condiciones particulares de cada una de las jurisdicciones y se adapta, en conjunto con sus autoridades, la práctica territorial de acción para hacerla efectiva. Para esto, y dada la responsabilidad sobre la jurisdicción posterior a la descentralización, el diagnóstico territorial pareciera estar dependiendo de las autoridades jurisdiccionales y este es, desde mi perspectiva, uno de los componentes más importantes para lograr la inserción territorial: diagnóstico territorial.

Ahora bien, no se debe dejar de observar que estos diagnósticos los realizó una Provincia con posibilidad presupuestaria. El conocimiento territorial y sus diagnósticos conllevan una inversión efectiva de tiempo y dinero.

Esto nos lleva a otro aspecto importante de la implementación del Programa que fue la fuerte inversión presupuestaria realizada desde el centro para cubrir de igual manera las falencias estructurales en equipamiento y conexión³⁵(punto que vuelve a estar fuertemente cruzado por la dimensión política.).

Esto se tradujo claramente en la relación entre actores de diferentes niveles que se encontró, de alguna manera, mediada por la dependencia de los aportes presupuestarios. El PCI depende de aportes del Tesoro Nacional, esto significa que los equipos territoriales establecidos por el Ministerio de Educación, al estar financiados por el PCI, tienen una suerte de autoridades múltiples. Dependiendo presupuestariamente del Tesoro Nacional se generaba una suerte de incentivos cruzados, ya que estos equipos dependían administrativamente de ANSES y operativamente del Ministerio de Educación, sin olvidar que en el territorio, el área provincial, debían responder también al Director TIC o al Coordinador Provincial.

³⁵ Con esto no se quiere afirmar que se hayan cubierto de manera definitiva y completa las diferencias sociales y estructurales del país, pero si observar la fuerte inversión inicial que se realizó.

Algunas reflexiones finales y recomendaciones.

En el curso del presente trabajo, se ha podido observar lo complejo que resulta la implementación de una política pública de estas características y dimensiones en el marco de estados federales y en un campo descentralizado de política pública.

El campo educativo conlleva la interrelación de una gran cantidad de actores y supone fuertes pujas y negociaciones en el camino de la modificación o inserción de cambios en su terreno.

La coordinación e implementación de políticas federales de este nivel supone una negociación y una alta coordinación debido a la cantidad de actores dado por el marco descentralizado. En este sentido, la dimensión política anteriormente definida entrecruza todos los campos que la componen.

Tanto la dimensión institucional como la dimensión técnico-operativa conllevan necesariamente una fuerte definición en la dimensión política. Es necesario que las decisiones a nivel macro que suponen una negociación y una puesta en práctica de poder de los actores con capacidad de decisión se concreten para lograr las acciones asociadas a su implementación.

En este sentido la centralidad observada en la implementación de este programa por el Gobierno Nacional permitió que el mismo se aplicara a nivel nacional en igualdad de condiciones para la entrega a beneficiarios. Ahora bien, fue necesario trabajar brindando apoyo a de las provincias que no contaban, en parte o en su totalidad, con la disponibilidad de recursos que movilizan políticas de estas características.

Como cierre, y de la observación de la implementación de este Programa, surgen algunas recomendaciones que se pueden listar y que pueden formar a futuro parte de las posibilidades de cumplimiento de objetivos y de optimización de los canales de coordinación (más allá de

la erogación presupuestaria que realice el Gobierno Nacional). Estas recomendaciones se vinculan con:

1. Objetivos y alcances claros. Los objetivos y el alcance de la política, programa o proyecto deben ser claros y bien delimitados a fin de evitar superposición o desvíos y lograr una direccionalidad en la implementación. Esto se logra mediante evaluaciones, acuerdos y negociaciones previas a la implementación inicial. Aún así los objetivos debe ser los suficientemente flexibles para su adaptación a contextos diferentes.

2. Diagnósticos y evaluaciones. Es recomendable la realización de diagnósticos y estudios que permitan la definición de fortalezas y debilidades situacionales para flexibilizar la implementación acorde a la situación territorial. Es importante que el diagnóstico sea realizado en cada provincia en particular, incluyendo aspectos políticos, institucionales y financieros. También diagnosticar y evaluar políticas similares que se estén realizando en cada una de ellas y que puedan ser articuladas. Es recomendable que los diagnósticos, si no pueden ser realizados por la provincia por falta de capacidad técnica e institucional, el Gobierno Nacional ponga a disposición los recursos (monetarios y humanos) para el diagnóstico

3. Institucionalización Formal. Para lograr una coordinación efectiva, resulta necesaria la institucionalización de la política, programa y/o proyecto tanto a nivel central como a nivel jurisdiccional. Esta institucionalización conlleva la oficialización de los cargos que deberán implementar y discutir la implementación. Esta institucionalización formal genera los espacios para la coordinación de la política pública.

Se entiende de este Programa que resulta recomendable la consolidación de una figura, como el Comité Ejecutivo, que unifique la visión y la práctica de los organismos necesarios para la implementación desde el nivel central. En cuanto a los niveles jurisdiccionales es

recomendable la definición de estructuras de nivel que tienen capacidad de generación normativa y de decisión.

4. Definición normativa y procedimental. Se recomienda la generación de normas y procedimientos claros y aplicables a todo el territorio que permitan encuadrar los mecanismos de acción para la implementación. Es necesario que para esta definición exista un minucioso estudio previo para no contradecir normas y procedimientos de cada contexto particular.

5. Estabilidad de los cargos para la promoción de la coordinación horizontal y vertical. La institucionalización por sí sola no garantiza la eficacia, la eficiencia ni el cumplimiento de objetivos. La institucionalización debe estar acompañada de una estabilidad de los cargos y los agentes que formulan, implementan y evalúan la política, programa o proyecto. La estabilidad permite una mejora en los canales de comunicación y permite la mejora y modificación de procesos y normativas mediante la práctica y la experiencia.

La estabilidad en la permanencia de los actores, tanto en los mandos directivos en el nivel central y en el nivel provincial, como a nivel ministerial y a nivel de gestión del programa demuestra ser una condición inigualable para la implementación de políticas con alta necesidad de coordinación. Esta estabilidad permite la generación y modificación de procesos que realizan mejoras en la instrumentación.

6. Perfiles de liderazgo. Es recomendable que los actores que ocupen esos cargos tengan un fuerte perfil de liderazgo y que sean reconocidos por los actores del campo de implementación. En este caso que cuenten con legitimidad de los actores del sistema educativo debido a su conocimiento del campo y que tengan vínculo directo y reconocimiento de las máximas autoridades del campo a nivel provincial

7. Modernización de los sistemas de gestión. Otra de las recomendaciones que surgen de observar la implementación de este programa tiene que ver con el manejo de la información. Del manejo de las bases de datos de la ANSES se entiende que es recomendable la

modernización de los sistemas de gestión, sobre todo de la gestión de información (en este caso base de datos de alumnos, docentes, edificios escolares, etc.), que ayudaría al diagnóstico de las condiciones territoriales de cada uno de los actores y facilitaría el manejo de las bases de datos necesarias para la movilización de recursos y entregas, permitiendo además verificar las condiciones de entrega y que las mismas sean realizadas en igualdad de proporciones en el territorio nacional.

La modernización de los sistemas de gestión permitiría además compartir información de manera rápida y efectiva entre instituciones y actores, así como también permitiría el cruce y el análisis de datos para la elaboración de estadísticas para la toma de decisiones.

Si bien toda implementación es susceptible de mejora, la observación de este Programa puede dejar algunos aprendizajes a ser considerados.

Un Programa de esta magnitud y alcance, que ha cumplido todos sus objetivos de entrega, nos deja enseñanzas para ser consideradas como hoja de ruta para futuros desafíos.

Bibliografía

- Acuña, C., Martínez Nogueira, R., & Repetto, F. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. In P. de M. del E.- JGM (Ed.), *Los desafíos de la coordinación e integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (p. 84). Buenos Aires: JGM, Proyecto de Modernización del Estado
- Ansell, C. (2000). The Networked Polity: Regional Development in Western Europe. *Governance*, 13(3), 279–291. <http://doi.org/10.1111/0952-1895.00136>
- Carril, V., Marrone, L., & Tejera, S. (2008). Análisis comparativo de la Ley Federal de Educación (24.195) y la Ley de Educación Nacional (26.206). Retrieved from <http://compromisopaidetico.blogspot.com.ar/2013/07/analisis-comparativo-de-la-ley-federal.html>
- Cetrángolo, O., & Goldschmit, A. (2013). *La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas*. Chile:CEPAL
- Cetrángolo, O., & Jiménez, J. P. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Chile:ILPES
- Cicioni, A., & Rivas, A. Proyecto “Las provincias educativas”: estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Misiones (2003).
- Cingolani, M. (2005). Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores. En *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 18–21). Santiago, Chile.
- Echebarria Ariznabarreta, K. (2001). Capital Social, Cultura Organizativa Y Transversalidad En La Gestion Pública. En VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. (Ed.), *Gestion* (pp. 5–9).
- Elbaum, J. (1997). Antonio Gramsci : Optimismo de la voluntad y pesimismo de la razón. *Catedra Teorías Y Prácticas de La Comunicación II- Stella Martini*.
- Escolar, M., González, L., Caminotti, M., Quillici, F., & Del Cogliano, N. (Julio, 2011). Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. Fragmentación política y federalismo ejecutivo: el caso argentino. En *X Congreso Nacional de Ciencia Política*. Congreso dirigido por SAAP, Córdoba, Argentina.
- Feldfeber, M., & Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo.” *Educação & Sociedade*, 32(115), 339–356. <http://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200006>
- Filmus, D. (1997). La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. *Coloquio Regional Sobre Descentralización de La Educación En América Central, Cuba Y República Dominicana*, 13–26.
- Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. Chile: ILPES
- Gvirtz, S., & Torre, E. (2015). La dimensión política y técnica de la gestión educativa. In J. C. Tedesco (Ed.), *La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo*. (1st ed., pp. 39–59). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Isuani, F. (Agosto, 2007). Capacidades Estatales para la Implementación. En *IV Congreso de Administración Pública*. Congreso dirigido por AAEAP, Buenos Aires, Argentina.

- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS*. (U. N. A. Jauretche, Ed.) (2013th ed., Vol. 1). Universidad Nacional Arturo Jauretche. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia* (Inter-Amer). Washington DC. Retrieved from [http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1248/Relaciones intergubernamentales y descentralizaci%25c3%25b3n en Am%25c3%25a9rica Latina. Casos de Argentina y Bolivia.pdf?sequence=1](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1248/Relaciones%20intergubernamentales%20y%20descentralizaci%25c3%25b3n%20en%20Am%25c3%25a9rica%20Latina.%20Casos%20de%20Argentina%20y%20Bolivia.pdf?sequence=1)
- Kliksberg, B (2015). *Hacia la inclusión digital: enseñanzas de Conectar Igualdad*. Buenos Aires: Granica
- Martínez Nogueira, R. (2007). Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos. Retrieved from http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_025.pdf
- Méndez, J. L. (1997). Estudio Introductorio. In D. Wright (Ed.), *Para entender las relaciones gubernamentales*. Mexico, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Mezzadra, F. Proyecto “Las provincias educativas”: estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Mendoza (2003). Buenos Aires. Retrieved from <http://cippec.org/proyectoprovincias/mendoza.html>
- Morduchowicz, A. (2010). *El federalismo fiscal-educativo argentino*. Retrieved from <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/>
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego, (9), 1–41. Retrieved from [http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado y Sociedad nuevas reglas de juego.pdf](http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20y%20Sociedad%20nuevas%20reglas%20de%20juego.pdf)
- Oszlak, O. (2001). El estado transversal. *Encrucijadas*, (6), 1–12.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *Revista de Reflexion Y Analisis Politico*, XI, 1–30.
- Peters, G. B., & Savoie, D. J. (1996). Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum. *Public Administration Review*, 56, 281–290. <http://doi.org/10.2307/976452>
- Peters, G.B. (Octubre, 2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?. En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Congreso dirigido por CLAD, Ciudad de Panamá, Panamá
- Repetto, F. (2005a). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. In *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. (pp. 39–100). Guatemala: Indes/BID.
- Repetto, F. (2005b). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: Inter-American Development Bank.
- Repetto, F., & Fernández, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC Y UNICEF.
- Robirosa, M., Cardarelli, G., Lapalma, A. I., & Caletti, S. (1990). *Turbulencia y planificación social : lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el estado*. UNICEF ; Siglo Veintiuno de España Editores. <http://doi.org/9509314374>
- Serafinoff, V. (2012). Los Consejos Federales ¿Espacios para la institucionalización de las

- relaciones intergubernamentales o una manifestación de la “explotación oportunista”? *Voces En El Fénix*, 3(18), 84–91. Retrieved from <http://www.vocesenelfenix.com/content/los-consejos-federales-%25C2%25BFespacios-para-la-institucionalizaci%25C3%25B3n-de-las-relaciones-interguberna>
- SITEAL. (2014). Informe de tendencias sociales y educativas en América Latina 2014. SITEAL. Sede Regional Buenos Aires: IPE-UNESCO. Retrieved from <http://www.siteal.iipe-oei.org/informe/514/politicas-tic-en-los-sistemas-educativos-de-america-latina>
- Sonsino, A. (2013). *Programa Conectar Igualdad: Propuesta Virtual de Fortalecimiento de Equipos Técnicos Territoriales*. Universitat Oberta de Catalunya.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). *La Política de las Políticas Públicas* (1st ed.). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tamayo Saez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. In R. Bañón & E. Carrillo (Eds.), *La nueva Administración Pública* (p. 356). Madrid: Alianza Universidad.
- Tedesco, J. C., & Steinberg, C. (2015). Avanzar en las políticas de integración de TIC en la educación. In J. C. Tedesco (Ed.), *La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo*. (1st ed., pp. 165–190). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Vacchieri, A. (2013). *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina: Caso Argentina*. Argentina: UNICEF.
- Veleda, C., Rivas, A., & Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF.
- Vera, A. (2015). Hacia una mayor institucionalidad en el financiamiento de la educación argentina. In J. C. Tedesco (Ed.), *La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo*. (1st ed., pp. 61–94). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Mexico, DF: Fondo de Cultura Económica.

Leyes

- Ley N° 24.049. Transferencia a las Provincias y a la M.C.B.A. de servicios educativos (Diciembre 6 de 1991). Recuperado del sitio de internet InfoLEG <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/448/norma.htm>.
- Ley Federal de Educación N° 24.195 (Abril 14 de 1993) Recuperada del sitio de internet InfoLEG <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17009/norma.htm>
- Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 (Setiembre 7 de 2005). Recuperada del sitio de internet InfoLEG <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109525/norma.htm>
- Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (Diciembre 21 de 2005). Recuperada del sitio de internet InfoLEG <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm>

Ley de Educación Nacional N° 26.206 (Diciembre 14 de 2006). Recuperada del sitio de internet InfoLEG <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm> .

Ley General de Educación de la Provincia de Misiones N° 4026 (Diciembre 14 de 2009)
Recuperada del sitio <http://www.mcecyt.misiones.gov.ar>
<http://www.mcecyt.misiones.gov.ar/programas-y-documentos/>

Decretos

Decreto PEN N° 459/10 (Abril 6 de 2010) Recuperado de sitio InfoLEG
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/165807/norma.htm>

Decreto Provincial Mendoza N° 1289/12 (Julio 27 de 2012). Recuperado de sitio
[Mendoza.edu.ar](http://bases.mendoza.edu.ar)
http://bases.mendoza.edu.ar/aplicaciones/legales/gestion/documentos/7cdfeb_Decreto%201289%20Organigrama%202012%20COMPRIMIDO.pdf

Resoluciones

Resolución CFE N° 123/10 (Diciembre 13 de 2010) Recuperado del sitio [me.gov.ar](http://www.me.gov.ar)
<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/123-10.pdf>

Resolución DGE N° 74/14 (Enero 20 de 2014) Recuperado de sitio [Mendoza.edu.ar](http://bases.mendoza.edu.ar)
http://bases.mendoza.edu.ar/aplicaciones/legales/gestion/documentos/f55053_0074.pdf

Resolución DES N°835/12 (Noviembre 14 de 2012) Recuperado de sitio [Mendoza.edu.ar](http://bases.mendoza.edu.ar)
http://bases.mendoza.edu.ar/aplicaciones/legales/gestion/documentos/1f36a9_res.%20835.pdf

Circular DPID N° 0034 y DES N° 0090 (Octubre 27 de 2014) Recuperado de sitio
[Mendoza.edu.ar](http://bases.mendoza.edu.ar)
http://bases.mendoza.edu.ar/aplicaciones/legales/gestion/documentos/7e28d5_C00090-DES-14.pdf

Entrevistas

Campopiano, Romina. Coordinadora de Escuelas de Innovación – ANSES. Comunicación Personal. 24 de julio de 2015.

Gvirtz, Silvina. Dir. General Ejecutiva PCI - ANSES, Comunicación Personal. 26 de octubre de 2015.

Morales, Flavia. Coordinadora Provincial Misiones, Comunicación vía mail. 23 de agosto 2016.

Penacca, Laura. Coordinadora Nacional del Programa Nacional de Inclusión Digital Educativa. Comunicación Personal. 18 de agosto de 2015.

Simón, Leonardo. Director de Políticas de Integración Digital – Mendoza. Comunicación Personal. 19 de agosto de 2015.

Sonsino, Ana. Directora de Comunicación y Contenidos del PCI - ANSES, Comunicación vía mail. 02 de febrero 2016.