

Editorial UNRN

Una política pública educativa en la era digital | Diego Aguiar, Ana María Capuano, Ariel Hernán Vercelli

Capítulo 4. Análisis comparativo de la puesta en marcha del Programa Conectar Igualdad en Río Negro y Neuquén (2010-2012)

Elizabeth Ventura Aguilar y Diego Aguiar

p. 67-82

Texto completo

4. 1. Introducción

- 1 Este capítulo es el resultado de una investigación cuyo objetivo fue identificar potencialidades y puntos críticos del Programa Conectar Igualdad (PCI) en la fase inicial de su implementación en las provincias de Río Negro y Neuquén, desde el inicio de su ejecución en el año 2010 hasta el año 2012. En particular, pretende identificar qué características asumió la implementación y la puesta en marcha del programa en ambas provincias y conocer las diferencias y similitudes que presentan entre ellas. Se abordaron estas dos provincias, en primer lugar, porque hay pocos estudios que analicen la puesta en marcha del PCI en provincias patagónicas y, en segundo lugar, porque ambas ofrecen diferencias contextuales con relación a lo político y cultural, lo cual impacta directamente en la implementación de políticas nacionales.
- 2 Los aspectos a analizar se relacionan con la gestión del PCI, capacitación docente, recursos humanos, equipos técnicos, infraestructura, equipamiento y conectividad, entre otros.
- 3 El análisis de la implementación de una política produce información que puede contribuir a entender las dinámicas del proceso que se dan en esa fase, dado que una política puede estar perfectamente diseñada, pero cuando se la lleva a la práctica es posible que surjan divergencias con el diseño inicial. Estas diferencias pueden obedecer a manifestaciones de actores sociales con valores, intereses, recursos y poder que contribuyen o dificultan el éxito de la política.

- 4 En este caso, se realizará un análisis que brinda elementos para comparar la puesta en marcha de una misma política en diferentes contextos políticos y administrativos, es por ello que el análisis pondrá el foco en la fase inicial de la implementación.
- 5 La investigación sigue centralmente un abordaje cualitativo porque, además de analizar las lógicas institucionales, intenta comprender las motivaciones, intereses y representaciones de los actores involucrados en el proceso de implementación del PCI.
- 6 Se utilizaron fuentes de información primaria y secundaria y las técnicas de recolección de información fueron entrevistas semiestructuradas, análisis documental y encuestas autoadministradas aplicadas a alumnos.

4. 2. El Programa Conectar Igualdad

- 7 En los últimos años, en algunos países de la región, se ha observado un giro en el rol del Estado, mediante el cual parece recuperar la centralidad en varias de sus funciones históricas como la salud y la educación.
- 8 En este sentido, en el año 2009 se aprueba la propuesta conocida como *Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, que se proponía mejorar la calidad y la equidad en la educación para enfrentar a la pobreza y a la desigualdad y, con ello, favorecer la inclusión social. Esta iniciativa fue aprobada en el marco de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) por los ministros de Educación de América Latina y el Caribe. El nombre responde a que el proyecto se presentó con anterioridad al inicio de la década de los bicentenarios de las independencias de la mayoría de los países involucrados (OEI, 2008).
- 9 En este marco, la Argentina ha avanzado a partir de la aplicación de la Ley 26.206 de 2006, de Educación Nacional, que define como uno de sus principios que la educación es concebida como un bien público y un derecho personal y social. Por otra parte, fija que la educación es prioridad nacional y se transforma en política de Estado para la construcción de una ciudadanía más justa, para profundizar el ejercicio de la soberanía y fortalecer el desarrollo económico de la Nación.
- 10 En la mencionada ley, el Estado tiene como objetivo garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que prioricen a sectores más desfavorecidos de la sociedad. Así como también incorpora la temática de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como parte de las disposiciones de la política educativa nacional y de las políticas de promoción de la igualdad educativa y de la calidad de la educación.
- 11 En la Argentina, en los últimos tiempos, se desarrollan diferentes iniciativas para garantizar la efectiva inclusión educativa y de integración de las TIC en el sistema educativo. Una de las iniciativas que adopta el Estado es el PCI, que se constituye en una política universal que sigue el modelo uno a uno (una computadora por alumno).
- 12 El PCI se propuso distribuir computadoras portátiles (*netbooks*) a alumnos y docentes de las escuelas de gestión estatal de Educación Secundaria, Educación Técnico Profesional, Educación Especial y aulas digitales móviles en los Institutos Superiores de Formación Docente. Además, incluye otras acciones complementarias a la entrega de las *netbooks*, como la distribución e instalación de servidores y *routers* para la conformación de una red en cada escuela. También hay acciones de capacitación docente, asistencia tecnológica en el establecimiento escolar y desarrollo de contenidos digitales para ser utilizados en las *netbooks*.
- 13 Una particularidad del PCI es que su puesta en funcionamiento depende de la gestión de cuatro organismos nacionales: el Ministerio de Educación de la Nación; el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Cada organismo es responsable de determinados aspectos de la implementación del programa. Además, esos organismos tienen la necesidad de interactuar con organismos provinciales para avanzar en la implementación del PCI, por ejemplo, con los Ministerios de Educación provinciales y las agencias de la ANSES locales y regionales.
- 14 Además de la intervención de todos estos organismos, el PCI desarrolló un manual que contiene los procesos a desarrollar para la implementación del programa, llamado *Manual Operativo de Gestión Institucional*.

- 15 Antes de avanzar con el estudio de la puesta en marcha del PCI en las provincias de Río Negro y Neuquén es necesario definir algunos lineamientos conceptuales.

4. 3. Enfoque teórico

- 16 Las políticas públicas son acciones y decisiones del Estado para resolver problemas de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, Tamayo Sáez (1997) considera a la política pública como un proceso cíclico que comienza con la detección del problema y termina con la evaluación de los resultados de esa acción. Si bien la literatura puede variar en la cantidad de fases, todas se corresponden con un modelo racional de toma de decisiones, tal como lo sostiene Martínez Nogueira (1995).
- 17 Las fases de una política pública son:

Identificación y definición del problema: en esta etapa se toma una decisión política frente a un problema y se decide qué problemas atender y en qué puntos. La definición de la agenda institucional es una condición necesaria, pero no suficiente para que el problema dé lugar a una política pública.¹ En la fase de definición de los problemas públicos se intenta identificar a los actores con diferentes intereses en el problema y reconstruir sus definiciones. La definición del problema es importante, ya que marca el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar.

Formulación de las alternativas de solución: etapa en la que se establecen los objetivos a alcanzar, la detección y la generación de caminos de acción para llegar a esos objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o una combinación de estas. La fase de formulación es una tarea que se encuentra exclusivamente a cargo de los actores públicos.

Adopción de una alternativa: la decisión final y el diseño de la política queda en manos del gobierno.

Implantación de la alternativa seleccionada: entendida como la puesta en marcha de la opción tomada por el Estado. Esta puesta en marcha responde al modelo wilsoniano en donde hay una separación entre la esfera política y la administrativa. Aquí la esfera política decide y la esfera administrativa ejecuta.

Evaluación de los resultados obtenidos: el objetivo principal de la evaluación es producir información que se utilice para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas. Pueden realizarse diferentes tipos de evaluación de acuerdo a la fase del proceso de política pública que se evalúa. La evaluación puede ser la última o la primera fase, dado que el proceso de la política pública es cíclico (Tamayo Sáez, 1997). La perspectiva cíclica es un marco referencial y no un esquema rígido, como lo menciona este autor.

- 18 Respecto de la noción de implementación hay gran variedad de definiciones; se toma para esta investigación el concepto vertido por Aguilar Villanueva (2000), quien la define claramente como «el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es solo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva» (Aguilar Villanueva, 2000, p. 47). En la misma línea, Tamayo Sáez y Martínez Nogueira la definen como acciones y puesta en marcha de la decisión del Estado. En estas definiciones se distinguen dos esferas: la política y la administrativa. La política decide y la administrativa ejecuta.
- 19 Para este enfoque, luego de la implementación, sigue la fase de evaluación. Este proceso puede llevarse a cabo en cualquiera de las etapas del desarrollo de la política pública. En esta oportunidad se evaluó y analizó la implementación del PCI.
- 20 En este aspecto, Rein y Rabinovitz (1993), Tamayo Sáez (1997), Martínez Nogueira (1995) y Nirenberg y Ruiz (2000) destacan la importancia de hacer una evaluación de la implementación de una política pública porque a través de esta pueden detectarse desviaciones respecto de lo diseñado y porque la información de esta evaluación puede contribuir para la reformulación o mejora de la implementación de la política. En este sentido, Tamayo Sáez (1997) afirma que el propósito principal de la evaluación es producir

información que sea factible de utilizar para orientar decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas.

- 21 Este tipo de evaluación de la implementación está clasificado como aquel que se realiza durante la ejecución del programa, según los tipos mencionados por Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000). La evaluación que se realiza durante la ejecución tiene como objetivo estimar la medida en que se va cumpliendo el programa de acuerdo a la propuesta inicial. Esta evaluación genera información acerca de procesos, actividades, productos y los compara con los formulados.
- 22 Como se mencionó previamente, la evaluación que se realizó en la investigación y se plasma en este capítulo se orientará al primer momento de la implementación: la puesta en marcha. Allí puede analizarse la pertinencia de la programación operativa, las instalaciones, las actividades, los equipamientos, los equipos técnicos, la capacitación, los beneficiarios, los registros, entre otros.
- 23 Nirenberg, Brawerman y Ruiz, además, distinguen dos tipos más de evaluación. En primer lugar, la evaluación *ex ante*, que se realiza antes de iniciar un proyecto para decidir si se llevará a cabo o no. Este tipo de evaluación interviene en la fase de la formulación y el diseño de un programa o proyecto y sirve para mejorarla y seleccionar las mejores alternativas. En segundo lugar, la evaluación *ex post* que se realiza cuando concluye la implementación de un proyecto. Este tipo de evaluación se concentra en los resultados obtenidos para evaluar en qué medida se ha alcanzado los objetivos.
- 24 En la década de los setenta se evidenció que muchas políticas y programas no habían tenido los resultados que los formuladores esperaban. Es por ello que analistas y actores comenzaron a prestar atención a lo que había fallado, indagando en el por qué y el cómo (Parsons, 1997).
- 25 Es creciente la noción de que la implementación no es solo una simple expresión de voluntad política, sino que se produce bajo manifestaciones y consecuencias de la movilización de actores sociales con valores, evaluaciones de la realidad y recursos de poder (Martínez Nogueira, 1995).
- 26 Como ya se mencionó, este artículo realiza un estudio comparativo de la implementación de políticas públicas en diferentes contextos. Esto permitirá observar similitudes y diferencias de una determinada acción pública (Subirats, Humet Varone y Larrue, 2008).

4. 4. Análisis de la implementación del PCI en Río Negro y Neuquén

- 27 En Río Negro y Neuquén la puesta en marcha del PCI se realizó, en principio, siguiendo el modelo *top-down* (Tamayo Sáez, 1997).² Es decir que la propuesta fue diseñada desde arriba hacia abajo, desde Nación hacia las provincias. Esta afirmación se basa en los relatos de distintos actores provinciales (funcionarios de los ministerios de educación provinciales) y nacionales (UDAI-ANSES). Entre los argumentos, se expone que para el diseño del programa las provincias no fueron debidamente consultadas, que Nación no tuvo en cuenta aspectos relevantes como los niveles de conectividad de la región y que la planificación fue aparentemente organizada, pero cuando llega el PCI a las provincias no se refleja de la misma manera en la implementación.
- 28 Por otra parte, se distinguieron situaciones problemáticas en la implementación inicial del PCI, que demuestran que lo que estaba diseñado no se desarrolló de manera tan lineal; lo que en términos de Rein y Rabinovitz (1993) se denomina desviaciones de la intención legislativa original.
- 29 Para comenzar, es importante recalcar el marco normativo que crea al PCI. Este programa fue creado por el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto 459/10 y su fundamentación política, y todo lo referente a la implementación del programa se configuró mediante la Resolución 123/10 del Consejo Federal de Educación.
- 30 En la puesta en marcha de la iniciativa nacional se detectaron algunos desfases entre lo formulado y las acciones concretas en cada provincia estudiada.
- 31 A continuación se mencionan algunas de estas desviaciones encontradas:

Conectividad. En lo que refiere a conectividad, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios estaba encargado de dotar de conexión a Internet a las escuelas a través de diversos mecanismos. Sin embargo, el tema de la conectividad fue

uno de los problemas que determinó el uso de las *netbooks* en las escuelas, dado que desde el inicio del programa había escuelas que no tenían conectividad o era insuficiente. Entregas de pisos tecnológicos. El *Manual Operativo para la Gestión Institucional* del PCI indicaba que el Ministerio de Educación Nacional y sus pares jurisdiccionales debían acordar los listados de las escuelas que se incluirían en el programa, luego comunicar a la ANSES y al Ministerio de Planificación Federal para que asegure las condiciones del piso tecnológico en las escuelas y luego enviaría las *netbooks*. Esto efectivamente no se produjo de manera lineal. Primero, porque la mayoría de los listados de escuelas que ingresarían al programa los confeccionaban directamente los ministerios jurisdiccionales, sin intervención del nivel nacional; segundo, porque en algunas escuelas no se logró instalar los pisos tecnológicos, ya sea porque se dejaba incompleta la instalación o porque las empresas encargadas tenían dificultades para localizar las escuelas.

Distribución de las *netbooks*. Respecto de la distribución de las *netbooks* en la puesta en marcha del programa, en algunos establecimientos los equipos quedaban resguardados y no se distribuían ni a docentes ni a alumnos, esto se debía a la incertidumbre acerca de la continuidad del programa. Es decir, había directivos de escuelas que no creían que el programa volviera a entregar equipos al año siguiente para los nuevos ingresantes, por lo tanto, decidían unilateralmente no entregar las computadoras a los alumnos y dejarlas en la escuela.

Capacitación. El diseño del PCI proponía actividades de capacitación para diferentes actores vinculados con la implementación y el desarrollo profesional docente. En el primer caso, se evidenció que, a pesar de que el programa contaba con diferentes recursos informativos sobre su implementación, no logró la completa comprensión de su proceso de ejecución por parte de los establecimientos educativos. Por lo cual había dudas respecto de cómo cargar la matrícula de alumnos, cuando estaba especificado en el *Manual Operativo para la Gestión Institucional* del PCI. Otra circunstancia que evidenció esta situación fue cuando el PCI llegó a algunas escuelas y sus actores no sabían de qué se trataba, los tomaba desprevenidos. Por otra parte, en cuanto a la capacitación específica para docentes, el PCI entre sus líneas estratégicas proponía diversos trayectos formativos para docentes con el fin de que incorporen conceptos, herramientas y propuestas de trabajo vinculadas a la integración de las TIC en el ámbito de la escuela. Sin embargo, este fue un punto crítico en la puesta en marcha del PCI, dado que no fueron suficientes las propuestas de capacitación. Si bien el programa contaba con propuestas mediante plataformas virtuales, muchos docentes no pudieron seguirlas, ya sea por desconocer los recursos tecnológicos o por problemas de conectividad.

Conformación de Equipos Técnicos Jurisdiccionales (ETJ) y referente TIC. El PCI proponía una estructura organizativa para implementar el programa. La provincia de Río Negro ya tenía un equipo conformado que trabajaba con otros programas e integraba al PCI como un programa más a gestionar. En cambio, Neuquén no contaba con este equipo, por lo que lo conformó por requerimiento del programa. En este último caso, agregó más miembros de los que establecía el *Manual Operativo para la Gestión Institucional* del PCI (Asesora del Coordinador Provincial del PCI, Responsable de Capacitación, Responsable de ETJ). En estos casos, puede observarse que los equipos no se conformaron de la misma manera que lo propone el programa.

- 32 Según Tamayo Sáez (1997) y Martínez Nogueira (1995), la implementación no es una expresión de voluntad de la formulación, sino que esta fase puede determinar el logro de los objetivos de una política, ya que en esta intervienen diferentes actores con valores, evaluaciones de la realidad y recursos de poder. En este sentido, Tamayo Sáez afirma que el problema que debe enfrentar el modelo *bottom-up*³ no es el ajuste a la decisión inicial, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce (capacidades concretas de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas).
- 33 Es así que se percibe que, cuando se implementó el PCI, no se tuvieron en cuenta las características particulares locales de cada sistema educativo provincial, por ello cada sistema –en el afán de cumplir con los objetivos del PCI– generó diversas iniciativas en pos de lograr

los objetivos propuestos por el programa. Estas iniciativas institucionales desde abajo son las que se detallan a continuación:

Las iniciativas de instalación de los pisos tecnológicos desde la propia escuela, utilizando sus propios recursos ante la falta de provisión de la ANSES. Esto sucedió en las escuelas donde las *netbooks* llegaron en tiempo y forma, antes que el piso tecnológico.

La iniciativa de la escuela para enfrentar la incertidumbre acerca de la continuidad del programa. En la fase inicial no se tenía certeza sobre su continuidad, por lo que algunas escuelas decidieron no distribuir las *netbooks* a los docentes ni a los alumnos como una manera de garantizar la disponibilidad de equipos para los alumnos ingresantes del año siguiente.

En Neuquén, algunas escuelas sí entregaron las *netbooks* a los alumnos, pero no a los docentes, por la gran movilidad docente que presenta la provincia (más alta que la de Río Negro). También las escuelas buscaron garantizar, de manera informal, que haya una *netbook* en cada curso para el rol docente, no para un docente en particular.

Los equipos técnicos establecieron contactos directos con las empresas en lo referente a reparaciones y garantías para hacer más operativa esta actividad, en lugar de seguir las vías propuestas del PCI que implicaban lapsos más prolongados de tiempo en la resolución de problemas.

Las iniciativas en cuanto a capacitación. Tanto el ETJ como los establecimientos educativos generaron distintos dispositivos para superar esta falencia inicial del PCI. El ETJ en Neuquén comenzó a brindar capacitaciones formando parejas de formadores, tratando de complementar conocimientos técnicos y pedagógicos. Del mismo modo, en Río Negro se generó la iniciativa de formar formadores, donde se capacitaban algunos referentes TIC para que hagan lo mismo con los docentes en las escuelas.

- 34 Desde el Gobierno nacional se tomó la decisión de escalar rápidamente el PCI, en el sentido de ampliar su cobertura, a todo el nivel medio público. Se diseñó el programa en pocos meses y se puso en marcha de forma inmediata, típico del modelo *top-down* que menciona Tamayo Sáez (1997). En la realidad surgieron algunas dificultades en la puesta en marcha del programa, ya que varios actores e instituciones debieron adaptar las decisiones iniciales a sus propias realidades locales.
- 35 En este sentido, puede contribuir a mejorar este aspecto que los organismos y actores encargados de pensar la planificación de programas sigan el modelo denominado *bottom-up* de Tamayo Sáez, que propone tomar decisiones considerando las características del contexto local. Además, es importante considerar que las acciones de implementación deben llevarse a cabo a través de varias organizaciones. Tanto es así que un solo programa puede requerir la participación de varias organizaciones de distintos tipos (nacionales, locales, públicas, privadas, etcétera). En este aspecto, Hjern y Porter (1981) afirman que «la implementación debe analizarse en el contexto de las estructuras institucionales formadas por racimos de actores y organizaciones» (Parsons, 1997, p. 504). Este modelo de análisis se denomina *análisis interorganizacional*.
- 36 Mediante los modelos *bottom-up* y de análisis organizacional, el diseño del PCI partiría del contexto local provincial, de las capacidades concretas de las organizaciones que son responsables de la gerencia y la operación de la implementación del programa. Para ello debían evaluarse las debilidades y fortalezas que presenta cada provincia, para luego tomar las decisiones.
- 37 A continuación se desarrollan los puntos críticos y potencialidades detectados en el estudio de la implementación del PCI en las dos provincias de la Patagonia Norte.

4. 5. Aspectos críticos y potencialidades del PCI

4. 5. 1. Aspectos críticos

- 38 A partir de la evaluación realizada sobre la puesta en marcha del PCI, se identificaron varios de sus aspectos críticos a nivel de la gestión institucional.

39 En primer lugar, la deficiente capacitación de los actores encargados de la implementación y de los docentes. Si bien el programa tenía planificada la realización de talleres, seminarios y capacitaciones para estos actores, esto no se llevó a cabo en los tiempos que esperaban los beneficiarios, los funcionarios y los equipos provinciales. Una de las causales fue, posiblemente, la masividad del alcance del programa, que no permitió a las provincias la organización eficiente de propuestas de capacitación; otra causa que se evidenció fue la falta de recursos humanos capacitados para realizar esta tarea.

40 En segundo lugar, otro punto crítico fue el de la infraestructura (piso tecnológico) y equipamiento. Se produjeron problemas iniciales con la instalación de los pisos tecnológicos para el PCI y la conexión a Internet. Algunos de los problemas detectados fueron:

La deficiente instalación de los pisos tecnológicos por parte de las empresas y los organismos que contrataba la ANSES.

En algunos casos, las *netbooks* llegaban antes que los pisos tecnológicos.

La conectividad que tienen los establecimientos educativos no es suficiente para que pueda navegar por Internet con las *netbooks* una gran cantidad de alumnos en forma simultánea. Y esta situación frustró a algunos maestros y alumnos.

41 El tercero de los puntos críticos fue la coordinación de actividades y de comunicación entre los organismos nacionales y los ministerios de educación provinciales. Los resultados de la investigación muestran que se produjeron situaciones de articulación deficiente de actividades y comunicación, cuestión que generó instancias confusas en la implementación del programa.

42 Un cuarto punto crítico fue la incertidumbre y la falta de confianza de los actores acerca de la continuidad del programa. Esto pudo haberse producido por la escasez de información recibida y ante la inminente época electoral que se acercaba en el año 2011, donde se elegía un nuevo presidente de la Nación, dado que el programa se asociaba a las políticas del Frente para la Victoria (FPV). Esta situación ocasionó que, en un principio, algunos directivos escolares no distribuyeran los equipos del programa, para garantizar la disponibilidad para los alumnos que ingresaran los años siguientes.

43 En quinto lugar, se evidenció la escasez de recursos humanos con determinadas calificaciones necesarias para la implementación del programa. Los recursos humanos, tanto para capacitaciones como para cubrir el rol del referente TIC en las escuelas, fueron escasos. Esta situación se dio a causa de que para esa figura se requería un doble perfil: conocimientos técnicos (*software*, *hardware*, redes) y pedagógicos en general.

44 Un último punto crítico es el desconocimiento de los actores de los detalles del proceso de implementación inicial del programa. La mayoría de los actores desconocían determinados aspectos del diseño del programa. Si bien estaba disponible la información en el sitio oficial del PCI, este no llegaba a todos los actores involucrados en su implementación. Esto puede deberse a que las acciones de difusión que planteó el programa no se implementaron de manera efectiva o por la alta velocidad inicial que tomó la puesta en marcha del programa, que fue anterior a la comunicación.

4. 5. 2. Potencialidades

45 Respecto de las potencialidades del PCI, desde el estudio de la implementación, surge como una de las más relevantes la universalización del acceso a las TIC: todos los alumnos y los docentes de nivel medio de colegios públicos debían recibir su *netbook* independientemente del nivel socioeconómico que posean o el lugar geográfico donde residan, desde los que viven en los parajes rurales de la Línea Sur de Río Negro o del noroeste de Neuquén, hasta las más grandes ciudades de ambas provincias.

46 El PCI permitió que alumnos que se encuentran en condiciones vulnerables accedieran a la tecnología, esto evidencia que el programa se constituyó en una política universal de inclusión digital, que es básicamente lo que proponen las iniciativas uno a uno en América Latina.

47 Otro punto que se considera como potencialidad es el hecho de que el PCI contribuye a la reducción de la brecha digital en cuanto al acceso a la tecnología, en los alumnos, los docentes, las familias y el resto de los miembros de la comunidad.

- 48 Finalmente, puede considerarse como potencialidad la adaptación que hizo cada provincia para lograr los objetivos del programa. En este aspecto emergieron diversas iniciativas que surgen desde las escuelas para enfrentar lo referente a las dificultades iniciales en los componentes de la infraestructura y la capacitación.
- 49 A continuación se presenta un breve resumen de aspectos críticos y potencialidades generales del PCI.

Tabla 4. 1. Aspectos críticos y potencialidades del PCI

Aspectos críticos	Potencialidades
<ul style="list-style-type: none"> • Escasa capacitación: para actores involucrados en la implementación y docentes. • Problemas con la conectividad y el piso tecnológico: deficientes condiciones de infraestructura de las escuelas y deficiente instalación. • Problemas de coordinación y articulación con organismos nacionales: en cuanto a comunicación, instalación de infraestructura y entrega de <i>netbooks</i>. • Incertidumbre acerca de la continuidad del programa: falta de información. • Escasez de recursos humanos: pocos recursos humanos con perfil técnico y pedagógico en las provincias. • Desconocimiento de los actores de algunos detalles del proceso de implementación del programa: no tienen en claro su ámbito de aplicación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Universalización del acceso a las TIC: todos los docentes y los alumnos de escuelas públicas incluidos en el programa reciben la <i>netbook</i>. • Reducción de la brecha digital: en cuanto al acceso a la tecnología. • Desde abajo surgen alternativas de solución a las diferentes dificultades: distintos actores realizan aportes al PCI que no estaban previstos originalmente. • Crece la confianza en el programa: a medida que pasaba el tiempo creció la confianza en que el programa podría seguir algunos años más.

4. 6. Similitudes y diferencias en la puesta en marcha del PCI en las provincias de Río Negro y Neuquén

- 50 Como se mencionó previamente, en los últimos tiempos ha ido creciendo el interés en realizar estudios comparados de la implementación de políticas públicas en diferentes contextos. Esto permite observar similitudes y diferencias de una determinada acción pública (Subirats, Humet Varone y Larrue, 2008). Es así que del estudio comparado de la implementación (inicial) del PCI en las provincias de Río Negro y Neuquén pudieron observarse similitudes y diferencias.

4. 6. 1. Similitudes

- 51 Las principales similitudes se vinculan con las problemáticas que tuvo el PCI. Entre ellas se puede mencionar la insuficiente capacitación docente, la escasez de recursos humanos capacitados para cubrir el rol de referente TIC, la infraestructura inadecuada, el equipamiento y la conectividad para el uso de las *netbooks* en la escuela, los problemas con la coordinación de actividades, la comunicación entre actores nacionales y provinciales y la incertidumbre inicial que hubo acerca de la continuidad del programa por falta de información.
- 52 Un punto central del PCI destacado por ambas provincias es que promueve la democratización del acceso a las TIC entre docentes y alumnos. Esta tendencia es acompañada de una reducción de la brecha digital de acceso a la tecnología.

4. 6. 2. Diferencias

- 53 En relación con las diferencias observadas en las provincias, vale destacar que se deben a sus particularidades contextuales. La mayoría de las diferencias recae sobre aspectos políticos y administrativos de cada una.
- 54 Para comenzar, puede mencionarse que –si bien cada una tiene antecedentes diferentes en cuanto a su experiencia en implementación de iniciativas de integración de TIC en el sistema educativo– ambas pudieron incorporar al PCI en su política educativa.
- 55 En el caso de Río Negro, la provincia presentaba, en principio, mejores condiciones para recibir el programa, ya que se destaca por su trayectoria en el desarrollo de una política provincial de incremento en materia de inclusión de las TIC en el sistema educativo (Bilbao y Rivas, 2011). Antes de la llegada del PCI la provincia ya contaba con una estructura dentro del Ministerio de Educación provincial que gestionaba este tipo de programas, además de recursos humanos, aunque estos no fueron suficientes. Sin embargo, se observó que las máximas autoridades provinciales, al pertenecer a un partido político (Unión Cívica Radical) contrario a la coalición en cabeza del gobierno nacional (Frente para la Victoria), se opusieron en varias instancias y criticaron diversos aspectos del PCI.

- 56 En cuanto a la provincia de Neuquén, dada la debilidad institucional que presentaba, dependió mucho de la posición que tomaría el gremio docente, donde luego de cierta ambigüedad en los inicios, finalmente tuvo una postura favorable. A diferencia de Río Negro, Neuquén no posee una vasta experiencia en estrategias de integración de TIC en educación (Aguiar, Capuano y Diez, 2011), esto posibilitó la generación de las nuevas estructuras organizativas que proponía el programa, en cuanto a la conformación del equipo responsable de implementar el PCI.
- 57 Otra diferencia detectada se relaciona con los niveles de avance en cuanto a la creación de la figura del referente TIC. Río Negro cuenta con esta figura con anterioridad a la llegada del PCI. En cambio, en Neuquén se buscaron alternativas para su creación a partir de la llegada del programa, para ello, la provincia debió negociar con funcionarios y el gremio docente diferentes opciones.
- 58 En suma, cada provincia demostró tener particularidades que facilitaron o dificultaron la implementación del PCI. Esto se asocia a las características particulares de cada sistema educativo, la extensión geográfica del territorio, las relaciones de poder entre los diversos actores participantes, el partido político que gobernaba la provincia, etcétera.

4. 7. Conclusiones

- 59 La implementación de una política pública puede no darse de manera lineal respecto de su diseño original. En el desarrollo del estudio de la puesta en marcha del PCI en las dos provincias patagónicas (Río Negro y Neuquén) pudo evidenciarse que existieron distancias entre lo que propone la normativa de creación e implementación y las acciones concretas en cada provincia.
- 60 Estas desviaciones se materializaron en situaciones problemáticas para las instituciones y actores encargados de implementarlas. Pero dadas las capacidades de adaptación con las que contaron, pudieron generar diversas iniciativas que buscaron cumplir con los objetivos propuestos por el programa. Estas iniciativas institucionales surgieron desde abajo, desde las bases de las organizaciones, en términos de Tamayo Sáez (1997).
- 61 Por otra parte, el análisis de la implementación permitió detectar los puntos críticos y las potencialidades del PCI. Como puntos críticos se destacan la escasa capacitación para actores involucrados en la implementación y docentes; problemas con la conectividad y el piso tecnológico; problemas de coordinación y articulación con organismos nacionales; escasez de recursos humanos; desconocimiento de los actores de algunos detalles del proceso de implementación del programa. Como potencialidades, se observó que el PCI contribuye a la universalización del acceso a las TIC, dado que todos los docentes y los alumnos de las escuelas incluidos en el programa reciben la *netbook*; que el programa aporta elementos para la reducción de la brecha digital en cuanto al acceso a la tecnología; y que desde abajo surgen alternativas de solución a las diferentes dificultades.
- 62 Finalmente, el estudio comparado permitió verificar diferencias y similitudes en la puesta en marcha del PCI en las provincias estudiadas. Las similitudes se vinculan mayormente con los puntos críticos y las dificultades observadas del programa, así como también en las potencialidades. En cuanto a las diferencias, pudo verificarse que se dieron en torno a particularidades contextuales que presenta cada provincia: antecedentes en cuanto a implementación de políticas TIC, contexto político, capacidades concretas de las organizaciones y tipo de estructura administrativa.
- 63 Este estudio analizó la puesta en marcha del PCI, en este punto puede estudiarse la pertinencia de la programación operativa, las instalaciones, las actividades, los equipamientos, los equipos técnicos, la capacitación, entre otros. Además de este primer momento de la implementación, Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2003) indican que existen otros dos momentos, el del «desarrollo a pleno de las actividades previstas», donde pueden observarse formas de superación de dificultades, modos de gerenciamiento, mantenimiento de instalaciones, participación de la población, coordinación entre organizaciones, costos por actividad, sustentabilidad futura, resultados que se van obteniendo, entre otros. Y el último momento de implementación que es el de «institucionalización y afianzamiento de los procesos», donde se hace foco en el avance de la institucionalización, la sustentabilidad de actividades, la

- sistematización de la experiencia, los cambios en las situaciones, las concepciones y las conductas de la sociedad.
- 64 Como el programa ha avanzado notablemente desde su puesta en marcha (2010) hasta la actualidad (2017), cumpliendo ya más de seis años de ejecución, queda abierta la posibilidad de realizar un análisis comparativo diacrónico del PCI, y enfocarse en la etapa del desarrollo pleno de las actividades previstas, en términos de Nirenberg, Brawerman y Ruiz, para comparar ambos procesos y observar la superación de dificultades, la manera en que se dio el mantenimiento de instalaciones y equipos y la sustentabilidad futura.

Bibliografía

Lista de fuentes documentales

Ley de Educación Nacional, N° 26.206, 2006.

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional de creación del Programa Conectar Igualdad, N° 459, 2010.

Anexo I Las políticas de inclusión digital educativa. El Programa Conectar Igualdad, Resolución CFE N° 123/10, 2010.

Anexo II Manual Operativo para la gestión institucional del Programa Conectar Igualdad. Resolución CFE N° 123/10, 2010.

Anexo Adecuación del Manual Operativo para la gestión institucional del Programa Conectar Igualdad. Resolución CFE N° 139/11, 2011.

Resolución del Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Río Negro. Crea la figura con carácter experimental y en forma progresiva de Referente Institucional TIC en los establecimientos escolares. Resolución N° 21/2007.

<http://www.anses.gob.ar/>

<http://www.me.gov.ar>

<http://www.conectarigualdad.gob.ar>

<http://www.educacion.rionegro.gov.ar/>

<http://www.neuquen.edu.ar/>

Lista de referencias bibliográficas

Aguiar, D., Capuano, A. y Diez, M. (2011). *Evaluación del Programa Conectar Igualdad. Provincias de Río Negro, Neuquén y La Pampa*. Universidad Nacional de Río Negro. Documento interno no publicado.

Aguilar Villanueva, L. (2000). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Bilbao, R. y Rivas, A. (2011). Las provincias y las TIC: avances y dilemas de política educativa. CIPPEC. Recuperado de: <http://www.cippec.org/documents/10179/51827/76+DT+Edu+las+provincias+y+las+TIC+Bilbao+y+Rivas+2011+para-141a-44c1-8a6d-2a09b4edd4b7>

Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de Políticas Públicas. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública*. Recuperado de: <http://www.cemupro.com.ar/wp-content/uploads/2010/11/Martinez-Nogueira-Analisis-de-politicas-publicas.pdf>

Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (2008). *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Miño & Dávila; FLACSO-México.

Rein, M. y Rabinovitz, F. (2000). La implementación: Una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

Notas

1. La agenda institucional o pública está formada por los problemas que los decisores del gobierno consideran prioritarios en un momento determinado.

2. El modelo *top-down* (desde arriba hacia abajo) fue el primero en surgir. En este modelo hay una especialización en los papeles, el que decide no implementa y viceversa. Presenta una relación jerárquica de la implementación, donde el protagonista de esta relación es el decisor (Parsons, 1997; Tamayo Sáez, 1997).

3. El modelo *bottom-up* (desde abajo hacia arriba) considera a la implementación como un proceso para conseguir los objetivos de la política. Este modelo pone el énfasis en las oficinas de los últimos escalafones de la jerarquía administrativa, quienes deben resolver problemas concretos y efectos de la formulación de la política. El problema para este modelo no es el ajuste a la decisión inicial, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce. Este modelo intenta mostrar el beneficio de formar la decisión partiendo del contexto local, de las capacidades concretas de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas y, una vez evaluadas sus debilidades y fortalezas, orientar la decisión (Parsons, 1997; Tamayo Sáez, 1997).

Autores

Elizabeth Ventura Aguilar

Magíster en Políticas Públicas y Gobierno, Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Diplomada superior en Educación y Nuevas Tecnologías. Licenciada en Administración Pública. Se desempeña como jefa del Departamento de Gestión de Docencia de la Sede Atlántica de la UNRN. Ha participado en proyectos de extensión sobre tecnologías libres, participación ciudadana y aprendizajes comunitarios en la Escuela. También ha participado como expositora en diversas jornadas y congresos relacionados con la temática de las Políticas Públicas, las TIC y la Educación.

Diego Aguiar

Investigador adjunto del CONICET. Director del Centro de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo (CITECDE) y de la Maestría en Ciencia, Tecnología e Innovación, de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Doctor en Ciencias Sociales. Magíster en Metodología de la Investigación Social, Universidad Nacional de Tres de Febrero y Universidad de Bologna. Licenciado en Sociología, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor asociado regular de Sociología y Metodología de la Investigación de la UNRN. Profesor de grado y posgrado en la UNRN y la UNLP.

Del mismo autor

Capítulo 1. Políticas e instituciones de ciencia y tecnología en la Argentina de los noventa. Un abordaje desde las culturas políticas y las redes de asuntos internacionales *in Políticas de ciencia, tecnología e innovación en la Argentina de la posdictadura*, Editorial UNRN, 2018

Capítulo 2. Organismos internacionales de crédito y construcción de la agenda de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación. El caso del BID en la Argentina durante los noventa *in Políticas de ciencia, tecnología e innovación en la Argentina de la posdictadura*, Editorial UNRN, 2018

Introducción *in Políticas de ciencia, tecnología e innovación en la Argentina de la posdictadura*, Editorial UNRN, 2018

Todos los textos

© Editorial UNRN, 2019

Condiciones de uso: <http://www.openedition.org/6540>

Referencia electrónica del capítulo

VENTURA AGUILAR, Elizabeth ; AGUIAR, Diego. *Capítulo 4.*

Análisis comparativo de la puesta en marcha del Programa Conectar Igualdad en Río Negro y Neuquén (2010-2012) In: *Una política pública educativa en la era digital: El Programa Conectar Igualdad* [en línea]. Viedma: Editorial UNRN, 2019 (generado el 26 mars 2021). Disponible en Internet: <<http://books.openedition.org/eunrn/2483>>. ISBN: 9789874960108. DOI: <https://doi.org/10.4000/books.eunrn.2483>.

Referencia electrónica del libro

AGUIAR, Diego (dir.) ; CAPUANO, Ana María (dir.) ; y VERCELLI, Ariel Hernán (dir.). *Una política pública educativa en la era digital: El Programa Conectar Igualdad*. Nueva edición [en línea]. Viedma: Editorial UNRN, 2019 (generado el 26 mars 2021). Disponible en Internet: <<http://books.openedition.org/eunrn/2417>>. ISBN: 9789874960108. DOI: <https://doi.org/10.4000/books.eunrn.2417>.
Compatible con Zotero