

# El programa Conectar Igualdad en la Argentina (2010-2015): un proceso decisional concertado para una arquitectura político-administrativa innovadora

Por *Damien Larrouqué\**

## Resumen

Este artículo analiza el proceso de política pública vinculada al programa Conectar Igualdad entre 2010 y 2015 en la Argentina. Esta iniciativa, junto con otras similares en América Latina, constituyó una innovación en términos de arquitectura institucional, ya que reunió a varios organismos para su gestión y desarrollo, como así también por los actores sociales y sectoriales que intervinieron en ella. Por la lógica intersectorial, la búsqueda de la mayor eficiencia a través de las alianzas público-privadas y la integración de la sociedad civil al proyecto, podría concluirse que prevaleció en la Argentina una dimensión neweberiana. Conectar Igualdad no solamente simbolizó un real *retorno del Estado* en materia económica y social, sino que operacionalizó una nueva forma de gestión político-administrativa.

## Palabras clave

Educación – Estado – espacio público – política pública – informatización.

## Abstract

This article analyzes the public policy process linked to the Connect Argentina Equality Program during the years 2010 to 2015. This program, and others similar in the region, constituted an innovation in terms of institutional architecture, bringing together various organizations for its management and development as well as in terms of the social and

---

\* Doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de París. Investigador afiliado al Centro de Investigaciones Internacionales (CERI/Sciences Po) y miembro del Observatorio Político de América Latina y del Caribe (OPALC). Profesor contractual (ATER) en la Universidad París 2 Panthéon-Assas. Correo electrónico: <damien.larrouque@sciencespo.fr>.

sectoral actors involved in it. Because of the intersectoral logic, the search for greater efficiency with public-private alliances and the integration of civil society into the project, one could conclude that a Neoweberian dimension prevailed in Argentina. The Connect Equality plan not only symbolized a real *return of the State* in economic and social matters, but also made operational a new form of political-administrative management.

### **Key words**

Education – State – public space – public policy – computerization.

### **Introducción: una política de Estado en un Estado patrimonialista**

Después de varios años de postergaciones, el primer proyecto nacional de inclusión digital en la Argentina se hizo público en abril de 2010 con el título inicial de *Plan conectar.igualdad.com.ar*. Inspirado en el proyecto filantrópico internacional *One Laptop Per Child* (OLPC) y de su primera concretización regional en el plan Ceibal uruguayo, fue muy mal recibido por parte de la prensa de oposición al Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, que vio en este programa una simple política gubernamental de corte clientelista.

Sin embargo, tal cual lo designaron Lago Martínez *et al.* (2012: 211), puede considerarse el plan Conectar Igualdad (CI) una verdadera política de Estado (Cueto y Guardamagna, 2012; Mazzuca, 2012: 558-559; Scartascini *et al.*, 2011: 11), en tanto resistió la alternancia electoral de diciembre 2015 y se institucionalizó dentro del Ministerio de Educación de la Nación (Infotechnology, 2017) y fue un verdadero éxito en términos cifrados (*outcomes*). De hecho, la promesa del Gobierno de Kirchner era brindarles tres millones de computadoras a los alumnos inscritos en los establecimientos públicos de la enseñanza secundaria. En total, entre 2010 y 2015, se distribuyeron más de cinco millones de *netbooks*. Asimismo, más allá de la mera repartición, si se considera el cumplimiento de objetivos conexos pero esenciales, como, por ejemplo, el nivel de conectividad de las escuelas, el Gobierno argentino no desmereció

comparativamente con otros gobiernos latinoamericanos interesados en el proyecto OLPC (Larrouqué, 2017c; Larrouqué, 2017d). Por lo contrario, la Argentina se ubica en el primer lugar en materia de capacitación docente y de contenidos pedagógicos, sin los cuales las computadoras serían herramientas de comunicación y no de aprendizaje. Como lo defendimos en la tesis de doctorado que sustenta empíricamente este artículo (Larrouqué, 2016), el plan CI puede considerarse un éxito logístico por parte del Gobierno de Kirchner, como lo fue también el plan Asignación Universal por Hijo (Agis *et al.*, 2010; Rouquaud, 2013; Tirenni, 2013).

Según la literatura especializada, nada predisponía a la administración kichnerista a conseguir la implementación exitosa de un programa tan ambicioso y exigente como Conectar Igualdad y, *a fortiori*, lograr su institucionalización como política de Estado. En efecto, durante el siglo xx, el Estado argentino ha sido presentado como patrimonialista, o sea, institucionalmente frágil, muy politizado y poco confiable.

Anticipando el libro más que popular en América Latina de Nicos Poulantzas (1979), Guillermo O'Donnell (1977) fue uno de los primeros en demostrar que el Estado argentino, por falta de autonomía, constituía una herramienta de dominación política al servicio de la gran burguesía terrateniente y comercial. Influenciados por este mismo enfoque marxista, los trabajos de Oscar Oszlak han revelado que las políticas de desregulación y de privatización llevadas a cabo en los noventa permitieron una captura de las instituciones públicas por parte de intereses privados (Felder y Oszlak, 1998; Oszlak, 2004). Del mismo modo, en otro artículo publicado en inglés, Oszlak (1999) argumentaba que la ambición menemista de dismantelar los servicios públicos había conducido a una disminución drástica del número de funcionarios y que, lejos de haber fortificado la administración pública, esa política neogerencial la había desestructurado completamente al punto de hacerle perder su esencia. Como prueba de la delicuescencia institucional, entre los 35 países seleccionados por Peter Evans y James Rauch (1999) para comprobar científicamente la correlación entre organización weberiana y crecimiento económico, la Argentina obtenía en la «escala de weberianismo» (*Weberianness scale*) uno de los peores

resultados de toda América Latina. Asimismo, como lo detallaba Carlos Acuña (2001), a principios de 2000, la administración argentina era víctima, al igual que otros países de la Región (Waissbluth, 2003), de un fenómeno de insularidad institucional: no existía ninguna forma de cooperación, sino pura competencia entre los diferentes ministerios, que actuaban en forma de silos herméticos el uno con el otro. Estas pugnas entre gabinetes eran tan fuertes que Acuña (2001: 9) las comparó con la mítica rivalidad entre Boca Juniors y River Plate. A principios de 2010, una publicación colectiva de la Universidad de Berkeley confirmó la existencia de estas «islas de poderes» (*Islands of Power*) dentro del archipiélago institucional argentino (Castellani *et al.*, 2012: 47).

Esta muy fuerte balcanización administrativa, que modela una morfología estatal singular (Nogueira, 2013: 100-103), ha tenido como consecuencia la desarticulación de las políticas públicas. Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2011) establecieron que las políticas públicas argentinas son de débil calidad, poco coherentes y muy inestables. Este análisis se corrobora por los hallazgos de un estudio realizado por el BID en colaboración con el David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard, que afirma que la volatilidad de las políticas públicas en la Argentina es una de las más altas del subcontinente americano (Echebarría *et al.* 2006: 147). Spiller y Tommasi (2008: 110) dudan de que la llegada al poder de la pareja Kirchner haya cambiado sustancialmente la situación, sin una revisión clara de las reglas del juego político e institucional vigentes. Los politólogos responsabilizan de esta inestabilidad crónica al muy alto nivel de politización que sesga la selección de los funcionarios, así como a los efectos nocivos del *spoils system* resultante (Spiller y Tommasi, 2011: 733-734). En otro trabajo (Spiller y Tommasi; 2007: 169-175) demuestran que se ha ido institucionalizando una burocracia paralela compuesta por unos 20 000 agentes contratados. Símbolo de un Estado *líquido* (Cingolani, 2010), esta burocracia sustitutiva constituye un simple remedio a las deficiencias estructurales de la administración central. En efecto, sujetos a los cambios político-electorales, esos agentes públicos por intermitencia no contribuyen en absoluto al fortalecimiento y la transmisión de la memoria organizacional (Pollitt, 2009: 202-203), o sea,

a la difusión de buenas prácticas, la promoción de los aprendizajes mutuos o el intercambio de información. En estas condiciones, la continuidad de las políticas públicas es poco probable.

En resumen, considerado desde mucho tiempo un instrumento de dominación política sujeto a prácticas patrimonialistas y famoso por ser un laboratorio de experimentación radical de las teorías neogerenciales en los noventa, el Estado argentino se vio privado de los diversos atributos racional-legales que le hubieran permitido desarrollar una política pública universal de manera efectiva.

¿Cómo explicar, entonces, el éxito del plan CI cuando sabemos, además, que fue inaugurado durante un contexto político-electoral profundamente adverso para la presidenta argentina (Larrouqué, 2017a)?

La hipótesis que defendemos es doble. Por una parte, el proceso decisional ha sido mucho más abierto y concertado si lo comparamos con el modelo hermético y centralizado (*inside initiative model*), tradicionalmente asociado con el proceso de definición de la agenda en América Latina (Cabrero Mendoza, 2000: 199-203). Así, ha sido una política de inclusión digital mucho más consensual que la de otros países de la Región (Larrouqué, 2017c). Por otra parte, el proceso de implementación ha sido pensado de manera muy racional, ya que moviliza a varios actores institucionales y busca la mejor cooperación entre ellos. En este sentido, la arquitectura político-administrativa del plan CI es bastante inédita. Este programa no ha sido revolucionario por sus finalidades —atribuir una computadora a cada alumno para luchar contra la brecha digital—, sino por sus modalidades de gestión —concretizar una verdadera dinámica de colaboración intersectorial—.

Este artículo consta de cuatro partes. En la primera, volvemos sobre el proceso decisional e insistimos en el papel desempeñado por los actores de la Educación. En la segunda parte, nos centramos en el *policy design*, o sea, en la fase de preparación logística del programa ubicada a medio camino entre lo meramente político y lo administrativo. En la

tercera parte, detallamos el proceso de implementación e intentamos demostrar que se trata de un modelo organizacional construido alrededor de una pluralidad de actores en interacción. En la última parte, nos abocamos específicamente al Comité Ejecutivo del programa CI, en la medida en que representa una modalidad innovadora de colaboración interinstitucional. En conclusión y como forma de apertura, sugerimos que, por sus características político-administrativas, Conectar Igualdad podría asimilarse a una política pública de índole neoweberiana (Fuentes *et al.*, 2009; Moriconi Bezerra, 2011: 98-113; Narbondo, 2015, Larrouqué, 2017b).

## **1. Un proceso de decisión ampliado: el papel de los actores de la Educación**

A diferencia de lo que pasó con el plan Ceibal en el Uruguay (Larrouqué, 2013: 39), el Poder Ejecutivo argentino fundó la decisión de intervención pública en varias consultas con los actores involucrados en el campo educativo —vinculados al Ministerio o dependientes de las estructuras universitarias—. De los cuatro países latinoamericanos estudiados en la tesis de doctorado que respalda esta argumentación (Larrouqué, 2016), la decisión adoptada en el caso argentino fue claramente la más consensuada desde el punto de vista institucional. Eso puede ser aún más sorprendente si se considera que los Kirchner nos han acostumbrado a una postura autocrática y a un respeto muy relativo por las opiniones divergentes (Romero, 2012: 391-392). Como lo definieron dos politólogas canadienses, los Kirchner cultivaron una «concepción beligerante» de la política (Ducantezeiler y Itzcovitz, 2011: 136). Sin embargo, la puesta de inclusión digital en la agenda de la política demuestra, por lo contrario, un proceso menos verticalista de uno lo imaginaría.

Todo comenzó en julio de 2005 con una simple llamada telefónica de Nicholas Negroponte, director del Laboratorio de Medias del Massachusetts Institute of Technology (MIT Media Lab) y presidente de la fundación OLPC, a Adrián Paenza, periodista deportivo y profesor de matemática en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Fascinado

por el concepto OLPC, el columnista y profesor argentino se ofreció como interlocutor entre la fundación del MIT Media Lab y el Gobierno de su país. De acuerdo con lo que escribió en un artículo en el diario *Página/12* (2005), el periodista contactó primero al Secretario del ministro de Educación, Daniel Filmus (2003-2007), antes de enviarle un correo electrónico al presidente Nestor Kirchner y a su canciller Rafael Bielsa (2003-2005). La intersección del periodista fue eficaz. En octubre de 2005, el Ministerio de Relaciones Exteriores invitó a Negroponte a Buenos Aires, donde fue recibido por Filmus. Debido a un viaje al Interior, el presidente Kirchner no pudo asistir a esta entrevista, pero le hizo saber a su Ministro de Educación que era de interés nacional que la Argentina fuera parte de la lista de los seis países que la fundación OLPC había preseleccionado: el Brasil, la China, Egipto, la India, Nigeria y Tailandia. Durante este intercambio, Negroponte y Filmus acordaron que Argentina analizara la funcionalidad de la XO —computadora producida por OLPC— antes de decidir una posible adquisición masiva.

Luego de la entrevista con el filántropo norteamericano, el Ministerio de Educación de la Nación buscó que el Departamento de Computación y Ciencias Exactas de la UBA evaluara la calidad de *Sugar*, el *software* gratuito desarrollado por el equipo de Walter Bender para la XO. Al mismo tiempo, Filmus pidió a los funcionarios involucrados en la operación *Educ.ar* —un portal virtual creado en la administración de De La Rúa en 2000 y retomado por la de Kirchner en 2003— que reflexionaran también sobre el acompañamiento pedagógico del futuro proyecto de alfabetización numérica. Mientras tanto, en junio de 2006, el presidente Kirchner recibía personalmente a Negroponte, con quien se comprometió a comprar un millón de computadoras portátiles. Aprobado por Filmus, este contrato tácito estaba, sin embargo, condicionado al cumplimiento de tres imperativos: 1) primero, debía llevarse a cabo un proyecto piloto concluyente; 2) todas las computadoras tenían que funcionar correctamente y 3) un organismo independiente debía garantizar la transparencia del proceso de compra (Díaz y Fontdevila, 2012: 70). Loables, estos requisitos retrasaron el proceso de toma de decisión. Además, empezaron a surgir en el mercado nuevas computadoras para

niños. Por lo tanto, junto con el ITPC concebido por una empresa israelí, el *Classmate* desarrollado por la multinacional Intel fue sometido por la UBA a una batería de pruebas. Concretamente, se distribuyeron mil computadoras portátiles de estas tres marcas —XO, *Classmate*, ITPC— en un total de catorce escuelas de diversas áreas geográficas —ciudades, campo, suburbios y reservas indígenas— y localizadas en diez provincias diferentes.

Los resultados de las investigaciones fueron inapelables. Comparado con la XO y su competidora israelí, el *Classmate* demostró el mejor potencial. En consecuencia, los ingenieros y funcionarios argentinos empezaron a dudar de la necesidad de realizar una compra masiva a la fundación del MIT. En el mismo tiempo, los cambios político-electorales contribuyeron a retrasar la finalización del contrato. Tras la transferencia de poder entre Néstor Kirchner y su esposa, Cristina Fernández, el 10 de diciembre de 2007, asumió la cartera Juan Carlos Tedesco, consultor internacional y especialista reconocido en Educación. Sin embargo, disgustado por las luchas internas libradas entre los caciques del partido justicialista en el período previo a las elecciones legislativas intermedias, el nuevo ministro permaneció en el cargo solamente un año y medio: dimitió a raíz de la derrota electoral del Frente por la Victoria (FPV) en julio de 2009. Después de haberle otorgado un puesto honorífico en su gabinete ejecutivo (*Política Online*, 2009), la presidenta Kirchner reemplazó a Tedesco por Alberto Sileoni, quien había sido viceministro de Educación cartera durante la era Filmus. Coherentes en sus diagnósticos y atentos a las críticas expresadas por sus subordinados con respecto a la tecnología OLPC, estos tres ministros, finalmente, siempre cuestionaron el contrato con la fundación del MIT. Como diera a entender Pablo Fontdevila, primer director ejecutivo de Conectar Igualdad, empezaron a considerarse otras alternativas técnicas.

Argentina se comprometió con un millón de computadoras. Pero, en los sucesivos viajes y análisis que se hicieron, lo de OLPC fue demorándose mucho tiempo. La primera versión de la máquina no cumplía con las especificaciones que había dado el MIT Media Lab. Y, entonces, acá, hubo diversos ensayos, pruebas, y, en la medida

en que no se alcanzaban los estándares que se habían fijado en un convenio de intención que se firmó, pues, renunciarnos al proyecto OLPC. Sus computadoras tenían demasiadas fallas. Nunca pudieron, por ejemplo, realmente implementar el sistema por el cual una máquina se conectaba con la máquina del vecino. Todo eso hizo que aparecieran muchas trabas administrativas por el no cumplimiento de las pautas que había fijado el convenio (Fontdevila, 2012).

Después de varios años de postergación, el proyecto de alfabetización numérica se estancó a nivel federal, mientras que, en las provincias, empezaron a emerger programas similares inspirados en el plan Ceibal uruguayo. El modelo *uno a uno*, una computadora por cada niño, comenzó en San Luis en 2008, acompañado por una plataforma de *e-learning* para profesores. A partir de 2009, La Rioja imitó esta iniciativa y la universalizó. Así, se regaló una XO a cada uno de los 60 000 escolares matriculados en todas las instituciones de esta jurisdicción, ya fueran públicas o privadas. Río Negro optó más bien por la constitución de laboratorios de computación en cada escuela primaria. No obstante, el proyecto regional más ambicioso en términos de volumen de compra se concretizó en el plan Sarmiento, lanzado por la ciudad de Buenos Aires en 2010.

A pesar de todo, esta intención universalista nunca se abandonó a nivel federal. Con razón, los sindicatos de la educación incitaron al Gobierno de Kirchner a que invirtiera en un proyecto equivalente al plan Ceibal uruguayo. Esto es lo que nos contó Esteban Sottile, miembro de la Comisión Directiva de la Unión de los Trabajadores de la Educación (UTE):

Nosotros, como docentes, fuimos espectadores de Ceibal. (...) Nosotros lo veíamos con muy buenos ojos. Nos llegaba la información de que era bastante exitoso el plan en el sentido de que los niños tenían un nuevo acceso a un mundo de la información que acá era muy limitado. Teníamos acá, por ejemplo, 50 maquinas por toda la escuela. Lo de Uruguay lo mirábamos con envidia: «¡Mirá lo que tienen esos pibes! Pueden trabajar con esto; ¡está muy bueno!».

Nosotros, sin darnos cuenta, nos fuimos preparando el terreno. (...) La CTERA [Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República Argentina] no le propuso al plan Conectar Igualdad al Gobierno. Pero si, claramente, lo avaló. Fue una política como de integración (Sottile, 2012).

Incitada a actuar, la Presidenta argentina exigió que el Ministerio de Educación continuara con sus evaluaciones y que algunos de sus agentes administrativos fueran enviados a Montevideo a tomar más conocimiento técnico y logístico del plan Ceibal. Esto nos confesó Cinthya Zapata, la antigua coordinadora nacional del Programa Conectar Igualdad para el Ministerio de Educación:

Personalmente, fui a Montevideo para hablar con los ingenieros del Centro Ceibal. Nos mostraron realmente todas las fortalezas y debilidades de su proyecto, enfatizando todo lo que no funcionó muy bien; es decir, la formación de los profesores y el apoyo pedagógico, para que no repitiéramos los mismos errores. Cuando volvimos, presentamos varias alternativas a la Presidenta, y ella eligió, en colaboración con Tedesco y, luego, Sileoni, llevar a cabo el programa en las escuelas secundarias (Zapata, 2013).

Así, después de lo que se emparenta en la literatura académica a un *policy transfer*, entendido como «un proceso por el cual un saber en materia de políticas públicas, de estructuras administrativas o instituciones en un momento dado y/o en un lugar dado, es utilizado para desarrollar políticas públicas, estructuras administrativas o instituciones en otro momento y/o en otro lugar» (Dolowitz y March, 2000: 5), el proyecto inicial de alfabetización digital se convirtió en un programa de inclusión digital más amplio. En efecto, los destinatarios de las políticas públicas ya no eran los niños de la escuela primaria, sino sus compañeros del nivel secundario que se preparaban para ingresar en la vida laboral. Gracias al desarrollo por el portal *Educ.ar* de recursos virtuales de buena calidad, la computadora ya no se veía más como una mera ayuda para la enseñanza, sino como una herramienta indispensable para el desarrollo de las

capacidades sociales y profesionales de los adolescentes argentinos. Por decisión conjunta de la presidenta Kirchner y del ministro Tedesco, se estableció el plan Una Computadora por Cada Niño en todas las instituciones públicas de educación tecnológica. Con la aprobación del Consejo Federal de Educación (CFE, 2009), esta inversión inicial resultó ser particularmente eficiente, ya que permitió la compra de alrededor de 250 000 *netbooks* por un total de menos de 270 millones de dólares (Díaz y Fontdevila, 2012: 73), mientras que habían sido presupuestados unos 325 millones de dólares (CFE, 2009: artículo 8). Unos meses más tarde, Cristina Kirchner convocó a la prensa en el emblemático teatro Colón para anunciar, junto con el Ministro Sileoni, la extensión de este programa a todas las escuelas secundarias públicas del país. Después de varios años de gestación comparables a un largo período de maduración político-administrativa, finalmente, nació el plan de Conectar Igualdad, entonces conocido como *Plan conectar.igualdad.com.ar*.

Sin embargo, la ventana política (*policy window*) no era nada propicia para el Gobierno (Larrouqué, 2017a). El éxito del futuro programa dependía, en gran parte, de la calidad de su *policy design*.

## **2. La fase de la planificación estratégica: la importancia de la preparación logística**

Como lo demostramos en otro artículo (Larrouqué, 2017c), la fase de traducción de la decisión política en actos administrativos o, sea, la fase de elaboración del *policy design*, fue particularmente cuidadosa en el caso de Conectar Igualdad. De hecho, se constató una verdadera anticipación y planificación rigurosa de la política pública.

Primero, antes de pensar en una posible estrategia de despliegue, era necesario que los responsables de CI, reunidos por decreto dentro de un Comité Ejecutivo Interinstitucional (República Argentina, 2010) —sobre el cual volveremos—, tuvieran una idea clara del número de estudiantes matriculados en la educación secundaria. Sin embargo, dada

la fuerte fragmentación institucional del sistema educativo argentino (Rivas *et al.* 2004: 85-123), el Ministerio de Educación de la Nación no podía proporcionar esta información. Esto es lo que afirmó el ingeniero Pedro Fontdevila, director del plan CI durante los dos primeros años de implementación (2010-2012).

En las primeras reuniones..., yo pregunté quién tenía las listas de los alumnos a los que teníamos que entregarles las computadoras. ¡Esas listas no existían! Nadie sabía quiénes eran los alumnos en secundario ni tampoco quiénes eran sus profesores. El Ministerio de Educación dijo que no podía saberlo porque son 24 ministerios en total, uno en cada provincia. Entonces, nos pareció pertinente generar un procedimiento por el cual alguien nos certificara cuál era la matrícula exacta. Este alguien parecía razonablemente ser el director de la escuela. Pero eso implicaba contar escuela por escuela. Y son 7000 escuelas por todo el país... Entonces, dijimos: «Vamos a hacer un sistema accesible por internet. Vamos a crear una aplicación con formulario electrónico y con claves de acceso y perfil de usuario para que cada director o autoridad escolar pudiera registrar los alumnos». Después de haber ingresado su clave personal, le tocaba cargar la matrícula de cada alumno en el sistema (Fontdevila, 2012).

Concretamente, los altos funcionarios involucrados en la preparación logística del proyecto tuvieron la idea de crear un *software* que permitiera almacenar una enorme base de datos y que fuera fácilmente accesible para cualquier agente administrativo. Pilar institucional del plan CI —como lo vamos a ver a continuación—, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) fue encargada de diseñar este *software*. Para racionalizar la distribución de los *netbooks*, se pensó en una aplicación en forma de tablas con varias entradas, entre otras: el nombre del estudiante, la escuela en la que está registrado y el modelo de computadora provisto. Después de haberle asignado a cada alumno, por anticipación, su futuro número de seguro social denominado *Código Único de Identificación Profesional* (CUIL), ANSES lo hizo simplemente coincidir con el número de

identificación escolar bautizado *Código Único de Establecimiento* (CUE) y con el número de serie de la computadora. Mediante una resolución de diciembre de 2010 (CFE, 2010), el Consejo Federal de Educación (CFE) exigió a todos los directores de las 7000 instituciones públicas —escuelas secundarias e institutos de educación especial— que hicieran el registro de los estudiantes desde este portal accesible en la red llamado *Conlg*. En caso de dificultades, los funcionarios administrativos de las sucursales locales de ANSES se encargaron de ayudar a los directores a realizar esta tarea. Este sistema de recolección y centralización de la información fue muy eficaz. En algunas semanas apenas, los responsables del programa conocían el número exacto de beneficiarios de las computadoras. Este simple algoritmo informático permitió evitar lo que pasó en el Perú, donde se distribuyeron computadoras de más o de menos por falta de información (Larrouqué, 2017c: 115).

A diferencia del Uruguay, donde se privilegió la fundación OLPC y, sobre todo, del Perú, donde no se organizó ni siquiera una licitación internacional para la compra masiva de computadoras, en la Argentina, las dos primeras licitaciones internacionales se llevaron a cabo *a través* y *con* el control de dos instituciones multilaterales. En otras palabras, el proceso de compra fue muy transparente. De hecho, el Ministerio de Educación concluyó una primera licitación de 350 000 máquinas con el asesoramiento de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). La segunda licitación para 700 000 máquinas suplementarias se cumplió a través de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Tres compañías internacionales ganaron los contratos: NEC, Lenovo y Samsung (Díaz y Fontdevila, 2012: 34, 35 y 74).

Después de haber llegado, al cabo de unos meses, al puerto de Buenos Aires, las computadoras se almacenaron en dos enormes cobertizos pertenecientes al Correo Argentino y a la empresa de distribución privada OCA. Allí, se las sometió a una batería de controles, pruebas y otras manipulaciones antes de enviarlas por todo el territorio. A diferencia del Perú, donde solamente unos treinta funcionarios públicos del Minedu fueron movilizados en el plan Una Computadora por Niño (UCPN), los

responsables del programa CI no escatimaron los gastos en términos de recursos humanos. Para esta tarea de recepción y acondicionamiento tecnológico, ANSES contrató a 130 operarios y 20 técnicos especializados (Díaz Rato y Fontdevila, 2012: 117)<sup>1</sup>, quienes tuvieron que probar, computadora por computadora, su funcionamiento, preinstalar cortafuegos, así como algunos programas educativos proporcionados por *Educ.ar*, empaquetar de nuevo la computadora, y adjuntarle la etiqueta CUIL del alumno. También equiparon las *netbooks* con un exclusivo sistema antirrobo. En efecto, las computadoras del programa CI han sido programadas para reconocer solamente el servidor de la institución a la que están afiliadas. Si no se reconectan a este servidor después de cierto tiempo, se vuelven inutilizables, lo que ha podido perjudicar a ciertos alumnos después de una mudanza domiciliar (Díaz Rato y Fontdevila, 2012: 117).

Gracias a una organización de trabajo que nos arriesgaríamos a asimilar a una forma de *taylorismo digital*, el Gobierno argentino pudo distribuir aproximadamente 360 000 *netbooks* durante septiembre de 2011. Esta cifra corresponde al número de XO distribuidas en el Uruguay en algo más de dos años y a la mitad de todas las XO distribuidas en el Perú en cuatro años. Según nos contó Juan Alberto Zandona, el director logístico del programa CI, la principal dificultad residió en el diseño de esta organización logística; lo que confirmó también su superior, Pablo Fontdevila.

La mayor dificultad fue arrancar. (...) Pero, bueno, en el año 2010, entregamos alrededor de 700 000 máquinas. En el año 2011, llegamos al 1800 000... Lo difícil fue primero armar la organización del esquema, y, segundo, la masividad. La mayor energía la hemos puesto allí (Zandona, 2012).

---

<sup>1</sup> En otra publicación, afirmamos de manera errónea que se había contratado a mil personas para realizar esta tarea (Larrouqué, 2017c: 114); esto se debió a un mal entendido durante una entrevista con uno de los responsables logísticos del programa CI. Juan Alberto Zandona (2012), antiguo director técnico del programa, quiso decir que, en total, más de mil personas habían participaron de la implementación de la política de inclusión digital argentina. Ruego a los lectores de la revista *Polis* me perdonen por esta información errónea.

El primer año era difícil. Estuvimos bastante nerviosos porque, en la semana en que la Presidenta anunció este programa, muchos editoriales dijeron: «Es la tercera vez que el Gobierno anuncia que va a distribuir computadoras y, hasta ahora, no distribuyo ninguna». Hasta ahora, habíamos solamente firmado el convenio con OLPC. Ya habíamos anunciado las computadoras para las escuelas de enseñanza técnica y ya anunciamos, de nuevo, otras computadoras para la escuela secundaria. Y todavía no habíamos entregado ninguna... Entonces, yo dije: «La medida de nuestro éxito es que seamos capaces de entregarlas». El primer año fue duro, porque había que comprarlas, había que esperar a que llegaran a la Argentina desde China. Después aparecieron problemas de tensiones cambiarias, dificultades con los proveedores... Pero, bueno, se fue acomodando bastante bien porque lo pensamos bien (Fontdevila, 2012).

Al haberle otorgado gran importancia a esta fase preparatoria, los miembros del Comité Ejecutivo de CI hicieron todo para compensar la introducción contestada del programa en la agenda política nacional. Como lo hemos mostrado en otra publicación, al igual que en el Perú con el Gobierno de Alan García, la ventana política no era nada propicia para la presidenta Kirchner (Larrouqué, 2017a). El programa fue inmediatamente el objeto de acervadas críticas por parte de la prensa de oposición que lo tachaba de clientelista (*La Nación*, 2010a, 2010b y 2010c).

Sin embargo, en comparación con las demás políticas de inclusión digital de la Región (Larrouqué, 2016), el programa CI ha sido el mejor pensado desde el punto de vista organizacional. A diferencia del Uruguay, no hubo conflictos institucionales con los actores de la Educación. Por ende, los responsables del programa no plebiscitaron una lógica abiertamente gerencialista —o de contorneo administrativo— como pasó en Montevideo (Larrouqué, 2013). Si se retoman las reflexiones de Richard Matland (1995), según las cuales la gestión de una política pública se ve condicionada por dos factores: su ambigüedad más o menos grande y su propensión al conflicto más o menos fuerte, las características político-institucionales

que acompañaron la formulación del programa CI implicarían una implementación ideal, o sea, puramente administrativa. Al contrario, como lo demostramos (Larrouqué, 2017c: 117-118) fue de carácter político en el Uruguay, puramente experimental en el Perú, y hasta simplemente simbólica en el Paraguay.

En todo caso, una política pública exitosa no se resume por la calidad de su *policy design*. En realidad, todo depende del despliegue administrativo. Como lo recuerdan Pressman y Wildavsky (1984: xxv) en el prefacio de su famoso libro, «la separación entre la formulación de la política y la implementación es fatal». En el caso del programa CI, la implementación se hizo de manera colegial. Para retomar la fórmula de un politólogo francés, fue fruto de «una construcción colectiva de actores en interacción» (Hassenteufel, 2008: 103).

### **3. El proceso de implementación: un modelo de gestión organizacional construido alrededor de una pluralidad de actores en interacción**

Dado que no había una gran oposición institucional en la Argentina, los responsables político-administrativos del programa CI no definieron una estrategia de despliegue tan estratégica como la adoptada por la Comisión Ejecutora del plan Ceibal en Uruguay, que decidió invertir las lógicas tradicionales de difusión de las políticas públicas empezando por el campo para, en un segundo tiempo, alcanzar la capital (Larrouqué, 2013: 51-52). Los miembros del Comité Ejecutivo del programa CI tampoco actuaron de manera improvisada como en el Perú (Larrouqué, 2017c: 113-115), sino que desarrollaron un modelo de implementación relativamente riguroso. Por lo tanto, las demoras que se constataron en 2012 respecto a la distribución de las computadoras se debieron menos a los eventuales roces de la mecánica administrativa que a la incapacidad del mercado de responder a la demanda, o sea, aumentar la tasa de producción y adaptarse a los nuevos requisitos del Gobierno argentino. En efecto, confortando la voluntad desarrollista de su marido (Wylde, 2011), la presidenta Kirchner

exigió que dos tercios de los componentes de las computadoras se produjeran por compañías ubicadas en el país y que todas las *netbooks* se ensamblaran exclusivamente en la Argentina (diario *Página/12*, 2011). Tanto la industria nacional como la internacional tuvieron dificultades para responder a estas nuevas exigencias. Por consiguiente, el objetivo inicial de distribuir tres millones de máquinas antes de terminar 2012 no se logró. Sin embargo, se necesitaron apenas seis meses suplementarios para satisfacerlo (diario *Página/12*, 2013), lo que atestigua la eficacia del proceso de implementación.

De conformidad con la resolución del Consejo Federal de Educación adoptada en diciembre de 2010 (CFE, 2010), se acordó que la función de los ministerios de Educación provinciales se limitara al apoyo institucional del proyecto. En otras palabras, al mantenerse dentro de su estricto mandato tradicional —pagar a los maestros, suministrar electricidad a las escuelas, reparar las infraestructuras escolares, etc.—, las entidades administrativas provinciales no tuvieron que cargar con el sobrecosto de la implementación del programa. Así, sus esfuerzos financieros permanecieron modestos. Dicho esto, durante la fase de despliegue, apareció la necesidad de establecer en cada institución escolar un referente capaz de resolver problemas menores de conexión y secundar profesores o alumnos en sus dificultades técnicas diarias. A partir de 2011, las jurisdicciones provinciales tuvieron la responsabilidad de contratar a estos nuevos agentes escolares (Díaz Rato y Fontdevila, 2012: 127). Por todo lo demás, de la compra de las *netbooks*, el pago de los salarios de los aproximadamente 250 empleados a tiempo completo que participaron en el proyecto, sin olvidar los costos de la instalación del equipamiento tecnológico en cada establecimiento —rutadores, servidores, puntos WiFi, etc.—, todos los gastos del programa los respaldó la ANSES a partir de una provisión presupuestaria obtenida por decreto presidencial (República Argentina, 2010: artículos N.ºs 9 y 10). Más de setenta millones de dólares se destinaron exclusivamente a la asistencia técnica y administrativa (Díaz Rato y Fontdevila, 2012: 34). A cambio, los ministerios de Educación provinciales (MEP) participaron en la fase de implementación y monitoreo. Para formalizar este involucramiento,

se firmaron acuerdos de cooperación entre el MEN, los MEP y ANSES. Como nos lo confesó Juan Alberto Zandona, el director logístico del programa CI, las rivalidades político-partidarias entre el Gobierno central y los gobiernos de oposición provinciales retrasaron la firma de algunos convenios. Hay que recordar que, en 2010, un tercio de los gobernadores no estaban afiliados al partido peronista (De Luca y Malamud, 2010: 188). A pesar de ello, no hubo resistencia feroz ni tampoco oposición irreductible.

No olvides que son 23 actores, 23 gobiernos provinciales, donde todo el mundo no tiene la misma mirada, ni desde lo político ni desde lo ideológico... Entonces, hubo que convencer, persuadir, firmar los convenios correspondientes para que ellos se hicieran cargo de la parte que les correspondía. Resistencia no hubo. Creo que hubo maduración en el proceso. No creo que hubo resistencia, porque fue una sola provincia que no firmó. Fue San Luis, porque ellos tenían un programa propio que era similar al que nosotros proponíamos. Y después, nada. Los problemas mayores fueron de tipo políticos, si quieres llamarlos. A nosotros, la Capital Federal nos firmó el contrato hace 3 meses [agosto 2012], cuando tenían que haberlo firmado en junio de 2010. Pasaron 24 meses (Zandona, 2012).

Una vez que los acuerdos de cooperación se firmaron debidamente, la repartición de las computadoras pudo comenzar. El modelo fue sistemáticamente el mismo. Puede detallarse en tres etapas. Después de haber determinado de manera discrecional el orden de distribución entre los diferentes establecimientos escolares, el Ministerio de Educación provincial informó a los directores. En esta etapa, si el registro de la computadora de los estudiantes no se había completado, ANSES les notificaba la obligación de hacerlo a través de la plataforma *Conlg* y, si fuera necesario, para confirmar la inscripción. Luego, un delegado provincial del programa CI tenía que presentarse en el lugar para averiguar que toda la infraestructura técnica funcionara bien y para dar su aprobación. Por fin, ANSES autorizaba al Correo Argentino a efectuar la repartición. En este esquema organizativo, la empresa pública de

distribución del correo representaba al Estado federal, mientras que el delegado provincial actuaba en nombre del Ministerio de Educación provincial. Legalmente, en la fecha de entrega, las *netbooks* se volvían parte del patrimonio material de la provincia. A partir de allí, los contratos se rubricaron con los padres de los estudiantes para que ellos obtuvieran el usufructo y se vieran obligados a cuidarlas.

De acuerdo con una resolución ministerial aprobada en enero de 2011 (República Argentina, 2011), se decidió devolver las *netbooks* a los estudiantes que hubieran cumplido toda su educación secundaria obligatoria. Esta disposición no se aplicó para los estudiantes de los institutos de formación docente, que debían entregar la herramienta informática al final de su formación. Para el Gobierno, condicionar la propiedad de la computadora a la asiduidad del alumno apuntaba a luchar contra la deserción escolar y, también, a silenciar a los detractores del programa, que lo veían como un simple proyecto clientelar, sin consideración pedagógica alguna.

Además, varias otras iniciativas contribuyeron a fortalecerlo. Desde un punto de vista puramente técnico, ANSES, por ejemplo, decidió continuar desarrollando la aplicación informática *Conlg* para racionalizar todavía más el trabajo de los múltiples actores, públicos y privados, que intervenían en el monitoreo y perfeccionamiento del programa —directores, funcionarios del gobierno local, funcionarios, proveedores de internet, gerentes de servicios técnicos, etc.—. Accesible con una contraseña personal, este *software* permitió coordinar mejor sus respectivas tareas y crear sinergias entre ellos (Díaz Rato y Fontdevila, 2012: 91-94). Asimismo, se desarrolló el proyecto piloto denominado *Escuelas de Innovación*, junto con *Educ.ar* y ANSES. Se seleccionaron alrededor de cincuenta instituciones escolares en diferentes entornos sociodemográficos de cinco provincias —Misiones, Jujuy, Mendoza, Buenos Aires y Santa Cruz—. Según lo especificado por dos miembros del personal de planta de CI, el desafío de las escuelas de innovación fue definir y evaluar las mejores prácticas didácticas con el objetivo de proponer un modelo nacional de innovación en materia de enseñanza con tecnologías. El objetivo era promover el mejor uso educativo de las herramientas informáticas.

A partir de 2011, se empezó a reflexionar sobre los usos de las *netbooks* en la escuela. Así que se inició el proyecto piloto Escuelas de Innovación. Lo conducimos a escala muchísimo mayor que el piloto de Ceibal. De hecho, la gran diferencia con Ceibal es que, en la secundaria, se empieza a dividir por materias de enseñanza. Entonces, la idea [era] ver cómo impacta el uso de esas tecnologías en diferentes materias. Cada disciplina demanda a la tecnología respuestas diferentes. [Estuvimos] pensándolo a un nivel local: diseño pedagógico, formatos, etc. [Pusimos] focos en cuestiones didácticas importantes.

¿Cómo se armó la estrategia? Pues, pensamos desde las grandes áreas, es decir, por módulos: Matemáticas, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Prácticas de Lenguaje, Comunicación, Producción Escrita, etc.

Las políticas de inclusión digital son de nivel masivo. Pero había que diseñar modelos educativos adaptados a la realidad del concepto uno a uno, o sea, materia por materia. ¿Cómo se arma una lección de matemáticas en un aula donde cada estudiante tiene su *netbook*? No es fácil responder. Este proyecto [tenía] como objetivo generar propuestas que [fueran] sostenibles, escalables y repetibles (Penacca y Sonsino, 2012).

Además, gracias a la inclusión de la sociedad civil, se llevó a cabo el proyecto Huayra. Fruto de una estrecha colaboración entre ANSES y una asociación de activistas del *software* libre, este proyecto consistió en la creación de una interfaz virtual específicamente diseñada para el uso educativo. Presente en la Argentina desde principios de 2000 (Couture, 2007: 70-74), el movimiento a favor del *software* libre ha recibido, a diferencia del Perú (Larrouqué, 2017c: 120), una respuesta muy favorable del Gobierno de Kirchner, que algunos habían acusado hasta ahora de hacerle el juego a la empresa Microsoft. En efecto, a pesar de que la compañía de Bill Gates había negociado con el Gobierno argentino un contrato estimado de unos diez millones de dólares (Díaz Rato y

Fontdevila, 2012: 125) –o sea un poco más de tres dólares por máquina—, los partidarios de los *software* libres, encarnados en el nivel internacional por Richard Stallman, presidente de la Free Software Foundation (*La Nación*, 2011b), consideraron que este contrato representaba un despilfarro de dinero público. Aunque estaban equipadas con un sistema operativo dual –o doble *booteo* Windows/Linux—, las computadoras del programa CI se abrían por defecto en la interfaz de la multinacional informática estadounidense. Para mayor facilidad y conveniencia, muy pocos eran los beneficiarios, ya fueran estudiantes o profesores, en vascular a la interfaz gratuita. Opuestas al hecho de que el Gobierno condicionara a los jóvenes del país con el uso de un sistema privado de explotación, muchas voces discordantes dentro de la sociedad civil e incluso en las filas de ANSES comenzaron a sugerir una modificación del soporte virtual del programa CI. Al apropiarse del discurso antiimperialista del Gobierno kirchnerista, el movimiento de *software* libre argentino, identificado, entre otros, en la asociación *Software libre con Cristina*, argumentó que el interés de la Nación debía primar sobre los intereses de las principales firmas internacionales de la industria *high tech*. Finalmente, lograron convencer a las autoridades públicas. Con la aprobación de la Presidenta y con el liderazgo de Pablo Fontdevila, se creó el Centro Nacional de Investigación y Desarrollo de Tecnologías Libres (Cenital). Adjunto a ANSES y dirigido por Vladimir di Fiore, miembro fundador de la asociación *Softwares libres con Cristina*, el Cenital reunió a un equipo de una docena de científicos informáticos, programadores y otros diseñadores gráficos. En dos años de trabajo, establecieron un nuevo sistema operativo. Iniciado en 2011, el proyecto Huayra ('viento' en quechua), culminó dos años más tarde en la fundación del primer *software* libre nacional. A partir de 2013, equipaba a todas las computadoras del programa CI. Esta iniciativa contribuyó a *nacionalizar* todavía más la política de inclusión digital argentina respecto al concepto *OLPC* original.

Por añadidura, a nivel organizativo, hay que señalar que la Argentina fue el país que más invirtió en capacitación y formación docente. Junto con la OEI, el MEN ofreció una capacitación virtual de doce semanas, contra solo una en el Perú, de 40 horas. De manera voluntaria, participaron

aproximadamente sesenta mil profesores, o sea, alrededor del 20% del total (Díaz Rato y Fontdevila, 2012: 91-94). Además, varias provincias se hicieron cargo de los talleres de capacitación cara a cara. Entre 2010 y 2013, se estima que casi trescientos mil docentes de secundaria habrían recibido capacitación en informática (Vacchieri, 2013: 52). A pesar de todos estos esfuerzos, la prensa opositora siguió considerando que la capacitación había sido inadecuada (*La Nación*, 2015).

Lo cierto es que la conexión a Internet en las escuelas argentinas fue precaria en los primeros meses. En un artículo independiente, tres académicos informaron que la mayoría de los problemas de conexión o mantenimiento se originaron en los desacuerdos entre proveedores de servicios, administradores de instalaciones, servicios técnicos y gobiernos locales (Lago Martínez *et al.* 2012: 217). Fueron a estos problemas de coordinación que ANSES intentó remediar con el perfeccionamiento del portal *Conlg*. Como prueba suplementaria de la capacidad de anticipación y adaptación del programa, señalamos que tomaron la iniciativa de responder al desafío de la basura electrónica. Así, a partir de enero de 2013, el programa CI se unió al proyecto Basura Electrónica 0, desarrollado por una asociación ecológica (*Campana Noticias*, 2013).

Desde nuestro punto de vista, el éxito del programa CI se debe, sobre todo, a su arquitectura político-administrativa. De hecho, la creación de un Comité Ejecutivo central permitió limitar los efectos perjudiciales de la «insularidad institucional» (Waissbluth, 2003). A través de Conectar Igualdad, el Gobierno argentino emprendió el camino de la intersectorialidad en materia de políticas sociales (Cunill-Grau, 2014).

#### **4. El Comité Ejecutivo: una nueva modalidad de colaboración interinstitucional**

Desde el punto de vista institucional, la originalidad de Conectar Igualdad radicó en la creación por decreto presidencial de un Comité Ejecutivo con cinco representantes de cuatro instituciones muy diferentes. El objetivo

era construir sinergias entre organismos muy poco acostumbrados a trabajar juntos y, con mayor razón, de manera coordinada. Como lo demostramos (Larrouqué, 2017c), la participación del Poder Ejecutivo en la elaboración de la arquitectura institucional del programa fue muy fuerte en la Argentina.

Ente clave en la gestión logística de todo el programa, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) estuvo representada en el Comité Ejecutivo por dos personas: en primer lugar, por su antiguo Director General, Diego Bossio, que presidió este comité, y, en segundo lugar, por otro representante, designado como Jefe Institucional del programa. Durante los dos primeros años (2010-2011), esta función la ocupó Pablo Fontdevila, uno de nuestros principales interlocutores. El Comité Ejecutivo también reunía a un jefe de proyecto del Ministerio de Educación de la Nación (MEN), un delegado del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS), así como a un alto funcionario de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Al formar este Comité Ejecutivo interinstitucional, la Presidenta argentina materializó la voluntad de romper con la fragmentación del aparato burocrático, evitar la dispersión de los conocimientos y minimizar la dilución de las capacidades administrativas. Este deseo de estimular la cooperación entre organismos, ya no más considerados competidores, sino como socios estratégicos, se fundó en una distribución estricta de las tareas entre ellos.

Esta búsqueda de sinergia organizacional implicó que las diferentes instituciones involucradas confiaran mutuamente en sus capacidades administrativas respectivas, lo que significó no solamente una gran concertación, sino también una repartición de los objetivos según las pericias de cada uno. Asimismo, los diferentes organismos se comprometieron a no intervenir en el campo de competencia de los demás y rechazar, por ende, cualquier forma de *desbordamiento institucional* de uno respecto al otro. A diferencia del Uruguay, donde el Laboratorio Tecnológico (LATU) no respetó el perímetro de acción de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) y hasta desconsideró su legitimidad institucional (Larrouqué, 2013), ANSES se

comprometió a no interferir en las cuestiones pedagógicas atribuidas al MEN. Según el Director Institucional del programa CI, el establecimiento del Comité Ejecutivo creó las condiciones para un diálogo interinstitucional fructífero.

Lo interinstitucional no [era] tan común en nuestro país... No [era] nada común, en realidad. En este caso, funcionó bastante bien, porque hubo una distribución muy clara de las responsabilidades. ANSES se ocupó de comprar las máquinas, redactar los pliegos, etc..., aunque después lo sometía a votación en el Comité Ejecutivo. Educación se ocupaba de contenidos y capacitación docente, o sea, lo pedagógico. Planificación Federal se encargó de la conectividad. En cuanto a la Jefatura de Gabinete de Ministros, se ocupó de todo lo que tenía que ver con temas de seguridad, tanto virtual como físico, de las máquinas y de los sistemas (Fontdevila, 2012).

Sin embargo, al igual que en el Uruguay, donde nada predisponía al LATU a hacerse cargo de la implementación de un proyecto con objetivos socioeducativos, puede parecer sorprendente que la gestión logística del programa CI haya sido transferida a ANSES. En efecto, a pesar de ser el principal proveedor social del país, esta institución no tenía en su campo de predilección la promoción de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y, todavía menos, la gestión de los asuntos educativos. Además, si este ente gozaba, como el LATU (Varela, 2008), de un estatuto institucional particular, tenía mucha menos autonomía política. Administrativamente, es una entidad descentralizada que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Hebe Lopez y Rubins, 2012: 93-96). En consecuencia, la lógica *by-pass* o de contorneo administrativo (Midaglia, 1997) que prevaleció en el caso uruguayo (Larrouqué, 2013) no es tan obvia en la Argentina. No puede hablarse, entonces, de un proceso de *gerencialización* de la acción pública, como se observó del otro lado del Río de la Plata. A nivel institucional, la gestión del programa fue, principalmente, estatal.

No obstante, la organización de seguridad social tuvo que revelar el desafío logístico de organizar la distribución de más de tres millones y

medio de computadoras por todo el país. Para entender las razones objetivas que motivaron esta opción, es necesario volver sobre la historia de esta institución, a la luz de la evolución del sistema de protección social argentino.

Legalmente marchitado por la dictadura y económicamente paralizado por la crisis de la deuda, el sistema de pensiones de reparto se encontró en una situación crítica en 1989 (Arceo *et al.*, 2009: 7-9). En ese momento, todavía existían tres regímenes diferentes. En efecto, desde el comienzo del siglo xx cada rama salarial contribuía a su propia estructura mutua. El Gobierno burocrático-autoritario del General Onganía decidió *recentralizar* el sistema de reparto dividiéndolo en tres ramas controladas por el Estado: una dedicada a los empleados públicos, la otra reservada para los trabajadores de la industria y del comercio, y la tercera a los trabajadores independientes. Esta reforma no incluía a los trabajadores informales, que no tenían derecho a jubilarse (Arceo *et al.*, 2009: 5-7).

En los noventa, al no poder refinanciar sustancialmente el sistema de seguridad social, el presidente Menem decidió restaurar una apariencia de uniformidad y coherencia a través de la fundación, por decreto, de ANSES en 1991 (República Argentina, 1991). En realidad, esta nueva institución sirvió, en aquel entonces, como cortina de humo para preparar la verdadera reforma del sistema de pensiones que pretendía —inspirándose del modelo pinochetista chileno— poner en tela de juicio el principio de solidaridad intergeneracional. Aprobada apenas tres años después, la transición de un sistema de reparto a uno predominantemente basado en el principio de capitalización individual provocó un deterioro general de la cobertura social: la baja en el número de asegurados reflejaba la disminución en términos de beneficios (Arceo *et al.*, 2009: 10-12). En 2007, un informe publicado por el Senado de la República Francesa aseguró que la transición a un sistema de capitalización provocó una caída de 10 puntos en el número de contribuyentes durante los noventa y generó un empobrecimiento sustancial de los jubilados argentinos. Cinco años después de la crisis de diciembre de 2001, la mayoría de ellos recibían menos de 470 pesos por mes (Senado de la República Francesa, 2007). Además, la multiplicación de los fondos privados de pensiones —las

famosas Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones (AFJP)— hizo que el sistema de seguridad social fuera aún más complejo de lo que era antes de la reforma menemista.

Ante las desigualdades generadas por este modelo híbrido de jubilación, el tamaño del déficit que afectaba los fondos de compensación pública y la creciente ilegibilidad del sistema de pensiones, el Gobierno de Kirchner decidió renacionalizarlo en octubre de 2008. En pocos meses, los recursos acumulados por las AFJP, que ascendían unos ochenta mil millones de pesos, fueron absorbidos por ANSES (Arceo *et al.* 2009: 26). Parte de este maná financiera, sirvió para suministrar un fondo de inversión pública llamado *Fondo de Garantía de Sustentabilidad* (FGS). Por añadidura, cientos de millones de pesos suplementarios, correspondientes a las contribuciones de los empleados y empleadores anteriormente pagadas a las AFJP, fueron inyectados en el sistema público de pensión. En resumen, tras la reestructuración del sistema de protección social, ANSES se convirtió en uno de los organismos públicos con mayores recursos financieros del país.

Según Diego Bossio, director de ANSES y presidente del Comité Ejecutivo del plan CI, en junio de 2010, el FGS representaba unos ciento cincuenta mil millones de pesos (diario *Clarín*, 2010). Esta gran capacidad de financiamiento explica la primera razón por la cual la presidenta Kirchner decidió confiarle a ANSES la responsabilidad de los procedimientos de licitación y compra. De hecho, el altísimo nivel de inversión exigido por el plan de inclusión digital alimentó las críticas de la oposición política, según las cuales el Gobierno argentino estaba dilapidando el dinero de los jubilados para comprar «juguetes informáticos» a los adolescentes (diario *La Nación*, 2011, 2012, 2013a y 2013b). Sin embargo, ANSES no puede considerarse solamente una mera caja financiera a disposición del Gobierno. Por lo menos, hay tres razones adicionales que permiten justificar por qué la Presidenta otorgó a ANSES un papel tan relevante en la gestión del programa CI.

En primer lugar, se reconocieron sus habilidades administrativas y sus ventajas institucionales (Nogueira, 2013: 115-116). No solo su personal de

planta estaba altamente calificado y muy especializado, sino que su estatuto de ente descentralizado le permitía a ANSES contratar rápidamente a una fuerza de trabajo adicional y recién diplomada. A diferencia de los empleados del LATU en el Uruguay y con la condición de que tuvieran buenos resultados en el desempeño cotidiano, a los jóvenes reclutados en 2010 se les otorgó el estatuto de funcionarios públicos. En total, ANSES movilizó a trescientas personas en el programa CI, incluidos unos cincuenta estudiantes universitarios, la mayoría de ellos formada en las TIC (Zandona, 2012). Además, ANSES demostró sus capacidades gerenciales durante la implementación del Plan Asignación Universal por Hijo (AUH), el ambicioso programa contra la pobreza lanzado en 2009 (Rouquaud, 2013). Como parte de los programas de transferencias condicionadas de recursos, el plan AUH ha beneficiado a más de un millón y medio de familias. Según investigadores independientes, permitió reducir la tasa de indigencia en un 70%, el nivel de pobreza de un tercio e incrementar simétricamente el registro escolar en un 25% (Agis *et al.* 2010: 1, 16 y 24).

Finalmente, más allá de su experiencia en materia de gestión de políticas públicas y de la fuerte legitimidad social adquirida a través del plan AUH, ANSES tenía una última ventaja: su omnipresencia geográfica. Con más de 340 sucursales en todo el país, se esperaba que esta distribución territorial masiva facilitara el despliegue del programa CI. Al llevar a cabo la tarea de instalar instrumentos de conectividad —enrutadores, cables, antenas *Wi-Fi*, etc.— en cada escuela, ANSES se volvió naturalmente el interlocutor privilegiado de las autoridades educativas locales. Además, en caso de problemas de conexión u otros, era la institución más fácilmente accesible para todos los beneficiarios del programa —alumnos, padres, profesores—.

Si bien ANSES fue reconocida por su desempeño administrativo y sus ventajas estructurales, también demostró estar muy dispuesta a la colaboración interinstitucional. A su lado, el MEN se involucró en la formación de docentes y en la producción de contenido didáctico específico, como nos lo confió Patricia Pomiés, antigua directora del portal *Educ.ar* (2009-2013) y miembro del Comité Ejecutivo del programa CI.

El plan Conectar Igualdad se organizó alrededor de un Comité Ejecutivo liderado por cuatro organismos del Estado. Nos juntamos una vez por mes. Nos juntamos a definir los lineamientos de este programa. Cuando surgió Conectar Igualdad, surgió de un decreto presidencial, que le [dio] a cada uno de esos organismos una función específica: a ANSES, lo que [tenía] que ver con compra de la infraestructura y del equipamiento; a Planificación, la conectividad de las escuelas; a Secretaría de Gestión Pública, los temas de seguridad informática; a Educación, los temas de contenidos y de capacitación docente (Pomiés, 2012).

Señalamos que el pasivo acumulado en materia de educación virtual mediante el portal *Educ.ar* fue de gran ayuda a la hora de proponer nuevos soportes didácticos. Desde su creación a principios de 2000, *Educ.ar* ha constituido una herramienta informática de gran utilidad para todos los docentes argentinos que pueden encontrar una enorme cantidad de soportes pedagógicos de libre acceso. De hecho, según su antigua directora, este portal educativo es uno de los más ricos en términos de contenidos de toda América Latina.

*Educ.ar* es el portal educativo de la Nación que nuclea todos los contenidos y todas las propuestas que tienen como objetivo acercar las tecnologías informáticas en la escuela. Eso lo hace desde el 2000. (...) Desarrollamos contenidos específicos. En este sentido, somos en América Latina el portal digital que mayor contenidos digitales produce. Tenemos un banco de 75 000 objetos de aprendizajes, avalados por el Ministerio de Educación.

Trabajamos muy fuerte con los otros portales de la región, como, por ejemplo, el Portal Ceibal o Uruguay Educa en Uruguay. Pero, están en otros caminos porque no han desarrollado tantos contenidos digitales. (...) Nosotros no somos un portal de gestión, sino que somos un portal de contenidos y de intercambio de prácticas de enseñanza. Desarrollamos muchos *software* también, programas educativos, simuladores de química o de matemáticas,

por ejemplo. Hay también muchos juegos *online*. Hay más de cien cursos en el portal que no son de formación tradicional tanto para docentes, para alumnos y para familias: ¿Cómo buscar empleos? ¿Cómo transformar la *netbook* en una estación de radio? Hay distintas cosas que puedes encontrar en este portal (Pomiés, 2012).

Indudablemente, la existencia del portal *Educ.ar* favoreció, a diferencia de lo que pasó en el Uruguay, la muy buena recepción del programa CI por parte del cuerpo docente. Asimismo, el desempeño educativo del MEN hacia el programa de inclusión digital se vio facilitado, a raíz de la reforma educativa del 2007, por el fortalecimiento de la autoridad del Gobierno federal sobre los ministerios de educación provinciales (MEP). En efecto, con la aprobación de la Ley Nacional de Educación (LEN), en reemplazo de la Ley Federal de Educación (LFE), promovida por Menem, el Gobierno kirchnerista consolidó su poder decisorial sobre las cuestiones educativas. Básicamente, la LEN no renunció a la provincialización de la educación. Sin embargo, trató de darle a la política educativa una apariencia de unidad y coherencia. Por ejemplo, se fundó un Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) para articular y estandarizar los estudios normales. El elemento más importante de la LEN fue la recalificación del Consejo Federal de Educación (CFE) en un organismo ya no meramente consultivo, sino soberano. El CFE es el ente que determina y decide de la política educativa. Con la tutela del Ministro de Educación de la Nación, reúne a todos los ministros provinciales de la materia. Las resoluciones de la CFE son vinculantes. Hay que señalar que, según Nosiglia (2007: 127), este órgano ejecutivo sería de «dudosa constitucionalidad», en la medida en que su recalificación legal habría puesto en tela de juicio la separación de poderes y la autonomía educativa de las provincias.

Sea lo que sea, la fragmentación del sistema educativo sigue siendo todavía importante, debido a las dificultades para obtener acuerdos dentro de un órgano ejecutivo compuesto por una veintena de ministros adscritos a sus culturas institucionales particulares y celosos el uno al otro de sus respectivas prerrogativas (Rivas *et al.*, 2004). Como resultado, las políticas educativas de la Argentina aún se enfrentan con

lo que Pressman y Wildavsky (1984: 87-124) llamaron la *complejidad de la acción conjunta*. Sin embargo, la capacidad del Ejecutivo para gobernar la educación parece ahora mucho mayor que en el pasado. Con muy pocas excepciones, la colaboración educativa con las entidades federadas ha sido relativamente armoniosa en el caso del programa CI.

Nosotros, en el Consejo Federal de Educación, donde se reúnen todos los ministros de Educación de la Argentina, sacamos ciertas normativas que llamamos *resoluciones*, donde todos los ministros dieron su *okey* sobre un plan a ejecutar en todas las provincias. En el Consejo Federal, propusimos qué iba a ser la política educativa del plan CI. Todos los ministros accedieron a eso y también sindicatos (Pomiés, 2012).

Como lo vimos, la adhesión de los MEP fue más fácil de obtener, ya que no tenían que financiar los días de capacitación informática. Las cesiones de formación docente las organizó el INFOD y las financió el MEN. En los primeros dos años (2010-2011), se invirtieron poco más de cuarenta millones de pesos en talleres de capacitación, los cuales beneficiaron a aproximadamente cien mil profesores (Díaz y Fontdevila, 2012: 35 y 143).

En cuanto al tema de la conectividad, dado que la Argentina no podía más contar, a diferencia de Antel en el Uruguay, con una empresa pública de telecomunicaciones, privatizada en 1991 (Unzué, 2012: 59-67), el desafío consistió en proporcionar acceso a Internet a menor costo a todas las escuelas del país. Adscrita al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS), la Secretaría de Comunicaciones (Secom) se lanzó, pocos meses después de Conectar Igualdad en un ambicioso programa de extensión la red de fibra óptica, bautizado *Argentina Conectada*. Integrado en un plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones (MPFIPyS, 2010), este programa se fundaba en el concepto de alianza público-privado (APP). Con la supervisión de la Secom, se firmaron acuerdos de cooperación entre instituciones educativas y diversos proveedores privados de servicios a Internet, como Telefónica, Claro, Telecom, Telmex, etc. En las áreas más remotas, el

programa Argentina Conectada se hizo cargo, a través de la compañía pública de soluciones satelitales fundada en 2006 y denominada ARSAT, del costo adicional por la instalación de dispositivos de conexión —antenas de transmisión—, el cual se financió mediante la apertura de un fondo fiduciario creado en el momento de la liberalización del mercado de las telecomunicaciones. Basado en un impuesto del 1% sobre las ganancias anuales de los operadores privados, este fondo fiduciario se diseñó originalmente para mantener la red de cabinas telefónicas (Díaz y Fontdevila, 2012: 122). El objetivo era conectar a Internet al 100% de las escuelas para fines de 2015 (MPFIPyS, 2010: 57). Pero el programa Argentina Conectada experimentó problemas y postergaciones, especialmente en el Nordeste: en un informe publicado en el 2014, la Auditoría General de la Nación (2014: 24-26) reveló importantes retrasos en la extensión de fibra óptica en Formosa y el Chaco.

Cabe señalar que la conectividad, si bien [fue] más lenta que la marcha del programa, [avanzó] de manera firme. Por otro lado, el hecho de que se [pudiera] trabajar en la red escolar aún sin conexión a Internet hizo que este tema no fuera un eje especialmente problemático del plan CI hasta el momento Vacchierie (2013: 50).

Además de ANSES, del MEN y del MPFIPyS, un cuarto organismo participó en el Comité Ejecutivo: la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta institución se define como un superministro a cargo de articular políticas públicas y promover la coherencia entre los planes de trabajo de las diferentes administraciones centrales (Hebe López y Rubins, 2012: 92-94). Nacido de la reforma constitucional de 1994, la función de Jefe de Gabinete representa una posición político-administrativa clave: la persona que obtiene el portafolio de la Jefatura juega un papel a medio camino entre un primer ministro, un portavoz del gobierno y un ministro responsable de las relaciones con el Congreso, ante el cual debe responder en nombre del Presidente. Concretamente, la participación de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el Programa CI se realizó a través de su Subsecretaría a cargo de las tecnologías digitales. Con

400 funcionarios públicos, la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión estuvo trabajando durante unos diez años en la promoción del gobierno electrónico en la Argentina (Welp, 2008). Respecto al programa CI, este departamento se hizo cargo de todos los problemas relacionados con la seguridad informática —antivirus, producción de *software* antirrobo y diseño de filtros que impidan el acceso a contenidos pornográficos o a sitios violentos—. Para Mariano Greco, antiguo subsecretario de Tecnologías de Gestión y miembro del Comité Ejecutivo, este programa de inclusión digital no solo constituyó una innovación en términos de gestión institucional, sino que también fue bastante representativa de la reactivación de la agenda pública impulsada por la pareja Kirchner.

El plan CI simbolizó claramente el renuevo del Estado argentino. Primero, hubo inversión y planificación, lo que antes no existía. Después, hay que ver una real distribución equitativa apuntando a los sectores de menores ingresos. Eso fue cambiar completamente la lógica política de lo que venía antes del 2003. La inversión está hoy [en 2012] centrada en los sectores más carenciados, y no en el retiro del Estado respecto a esos sectores. Eso, simbólicamente, es muy fuerte.

Por otro lado, este plan es federal. Es algo muy importante. Se usan recursos centrales para la administración federal. En los noventa, fue al revés. ¡Descentralización de los problemas y centralización de los recursos! Fue así. Hoy se acompañan las decisiones con los recursos económicos correspondientes. Antes no pasaba así. Los gobiernos provinciales se debían hacer cargo de la educación, por ejemplo, pero no acompañaba el flujo de salarios. Entonces, eso generaba problemas inmensos en las provincias. La pauperización del sistema educativo, la pobreza que se ha generado fue a partir de eso. El Estado central no se hacía más cargo con sus recursos del despliegue territorial de las políticas (Greco, 2012).

En realidad, socavadas por las vicisitudes macroeconómicas, las relaciones entre el Ejecutivo nacional y los gobernadores de las

provincias no han sido tan relucientes durante el segundo mandato de Cristina Kirchner (González y Mamone, 2014). Sin embargo, Conectar Igualdad parece efectivamente haber propuesto una nueva forma de acción pública basada en la búsqueda de la sinergia interinstitucional. Los actores del programa estuvieron tan orgullosos de la ingeniería institucional desarrollada que lo asociaron con «un nuevo paradigma de acción pública» (Fontdevila, 2012). Desde nuestro punto de vista, esta nueva configuración político-administrativa correspondería al modelo típico-ideal newoweberiano.

### **Reflexiones finales: ¿El plan CI como prueba de transición hacia un Estado newoweberiano?**

No cabe duda de que la gestión del programa Conectar Igualdad constituyó una innovación en términos de arquitectura institucional. Al igual que en el Uruguay y a diferencia del Perú (Larrouqué, 2017c), el protagonismo presidencial jugó un papel decisivo: estableció por decreto las condiciones para una fuerte colaboración intersectorial. Al reunir a cuatro instituciones diferentes —ANSES, MEN, MPFIPyS, Jefatura de Gabinete de Ministros—, el Comité Ejecutivo del programa tomó la iniciativa de distribuir las tareas de acuerdo con las aptitudes y las especializaciones de cada uno de estos organismos. La confianza recíproca en sus respectivas capacidades administrativas y el respeto mutuo de sus perímetros de intervención permitieron superar las rivalidades burocráticas, que, tradicionalmente, minaban la implementación de las políticas públicas. A diferencia del LATU en el Uruguay, ANSES nunca fagocitó el trabajo de sus socios. Asimismo, el Ministerio de Educación de la Nación no fue cuestionado en sus atribuciones. Mediante el INFOD, se centró en la formación docente, mientras que la difusión del contenido educativo virtual se hizo a través del portal *Educ.ar*. Además, como ANSES es un organismo estatal descentralizado y no una agencia parapública, la estrategia de contorno burocrático que prevaleció en el Uruguay (Larrouqué, 2013) no se constató en la Argentina. Por añadidura, la firma de muchas alianzas público-privadas con operadores de telecomunicaciones tampoco

significó que el Estado argentino hubiera evadido o abandonado su papel de principal protagonista de la acción pública. De hecho, a través del programa conexo Argentina Conectado, el Estado se comprometió a llevar la conectividad a lugares remotos y suplir de este modo las deficiencias del mercado. Afirmandose como el piloto, el coordinador y el actor de las políticas públicas, el Estado central tampoco rechazó asociarse con organizaciones de la sociedad civil —Basura 0, Software libres—. Se reveló dispuesto a responder a sus solicitudes hasta insertarlos en su propia estructura institucional. Como lo vimos, algunos miembros de la comunidad de los *software* libres en la Argentina fueron contratados por ANSES para trabajar en el proyecto Huayra.

En resumen, por la lógica intersectorial, la búsqueda de la mayor eficiencia con las alianzas publico-privadas y la integración de la sociedad civil al proyecto, podría concluirse que prevaleció en la Argentina una dimensión neoweberiana (Larrouqué, 2017b) en contraposición a la mayoritariamente neogerencial en el Uruguay (Larrouqué, 2013). En este sentido, más allá de todas las críticas que puedan formularse hacia el kirchnerismo (Romero, 2012: 377-401), Conectar Igualdad no solo simbolizó un real *retorno del Estado* en materia económica y social —manifestado por una inversión pública considerable a favor de la educación—, sino que hizo operacional una nueva forma de gestión político-administrativa de índole neoweberiana. Como escribió Juan Abal Medina, doctor en Ciencia Política, uno de los principales promotores del modelo neoweberiano en la Argentina y antiguo jefe de Gabinete de Ministros (2011-2013):

La estrategia... adoptada desde 2003 para modernizar el Estado argentino consistió en avanzar de manera simultánea en el fortalecimiento de algunos aspectos del modelo weberiano y, a su vez, dar impulso a una gestión cuyo eje esté puesto en el logro de resultados concretos y medibles. [Se optó] por robustecer el apego a las normas y a los procedimientos, a la vez que [se propició] la consecución de objetivos y resultados tangibles para la ciudadanía. (...) [Se pudo] comprobar que la introducción de innovación proveniente de la Nueva Gestión Pública (NGP) no impide al mismo tiempo fortalecer ciertos aspectos centrales del modelo weberiano (2010: 16 y 19).

Sería interesante profundizar las investigaciones para comprobar si se concretizaron lógicas neweberianas en otras políticas públicas llevadas a cabo durante el mandato kirchnerista o si se están desarrollando en la administración del nuevo presidente Macri.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2001). «Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19, pp.1-10.
- Agis, E.; C. Cañete y D. Panigo (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires.
- Arceo, N.; M González y N. Mendizábal (2009). «La evolución del sistema provisional argentino». En *Documento de trabajo del CIFRA*, 2, pp. 1-55.
- Cabrero Mendoza, E. (2000). «Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las “policy sciences” en contextos cultural y políticamente diferentes». En *Gestión y Política Pública*, 9, (2), pp.189-229.
- Cingolani, L. (2010). «El Estado líquido: discusiones sobre la volatilidad de las políticas públicas y evidencias de Argentina y Brasil (1996-2006)». En *América Latina Hoy*, 54, pp. 43-68.
- Couture, S. (2007). *Logiciel libre, activité technique et engagement politique : la construction du projet GNU en Argentine*. Mémoire de maîtrise en communication. Montreal : Universidad de Québec.
- Cueto, W. y M. Guardamagna (2012). «¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto». En *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12, (18), pp. 7-26.
- Cunill-Grau, N. (2014). «La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual». En *Gestión y Política Pública*, 23, (1), pp.5-46.
- De Luca, M. y A. Malamud (2010). «Argentina: Turbulencia económica, polarización social y realineamiento político». En *Revista de Ciencia Política*, 30, (2), pp. 173-189.

- Diario *Clarín* (2010). «Diego Bossio: 60% del Fondo de Garantía Social se destinó a crédito público», 1 de junio.
- Diario *La Nación* (2015). «(Des)conectar Igualdad: un programa que recibió elogios, pero ahora recibe críticas», 5 de enero.
- (2013a). «Cómo se distribuye el gasto social en el presupuesto 2012», el 9 de junio.
  - (2013b). «Disponen un enorme aumento de gasto que se financiará con mayor déficit fiscal», 9 de septiembre.
  - (2012). «La Corte intimó a la ANSES explicar cómo usa sus fondos», 14 de junio.
  - (2011a). «La ANSES, una caja clave para 2011», 11 de enero.
  - (2011b). «Tallman: ‘Yo no soy un héroe’», 9 de septiembre.
  - (2010a). «La promesa de las computadoras», 8 de abril.
  - (2010c). «Sobornar al que vota», 13 de mayo.
  - (2010b). «Lanzarán planes para atraer votos de la clase media», 10 de mayo.
- Diario *Página/12* (2013). «Plan de netbooks a punto de quedar instalado. 10 de agosto.
- (2011). «Netbooks made in Argentina», 10 de diciembre.
  - (2005). «Argentina, Negroponte y la computadora de 300 pesos», 18 de diciembre.
- Díaz Rato S. y P. Fontdevila (2012). *Inclusión digital y calidad educativa. El Programa Conectar Igualdad entre 2010 y 2011*. Sáenz Peña: EDUNTREF.
- Dolowitz D. y D. Marsh (2000). «Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making». En *Governance: An international Journal of Policy and Administration*, 13, (1), pp. 5-24.
- Ducatenzeiler, G. y V. Itzcovitz (2011). «La démocratie en Amérique Latine». En *Revue internationale de politique comparée*, 18, (1), pp. 123-140.
- Stein, E. H.; M. Tommasi; K. Echebarría; J. M. Payne; E. Lora y N. Morrison (2006). *La política de las políticas públicas. Proceso económico y social en América Latina*. Washington D.C.: BID/Cambridge: Harvard University Press.
- Evans, P. y J. Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effect of “Weberian” States Structures on Economic Growth». En *American Sociological Review*, 64, (5), pp. 748-765.

- Felder, R. y O. Oszlak (1998). «La capacidad de regulación estatal en la Argentina. Quis custodiet custodes?». En Isuani, A. y D. Filmus (coords.). *La Argentina que viene: análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Fontdevila, P. (2012). «Un nuevo paradigma en políticas públicas». En *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, 30, pp. 181-190.
- Fuentes, G.; M. C. Güemes y C. Isaza (2009). «Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana». En *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 7, (11), pp. 55-84.
- Grimson, A.; A. Castellani y A. Roig. (2012). «Institutional Change and Development in Argentina». En Portes, A. y S. Lori (coords.). *Institutions Count: Their role and significance in Latin American Development*. Berkley: University of California Press.
- Gonzalez L. y M. Mamone (2014). «Presiones fiscales y conflicto político en Argentina : la intensificación de las tensiones entre un Primus y sus pares». En *Revista de Ciencia Política*, 34, (1), pp. 3-36.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. París: Armand Colin.
- Hebe Lopez, B. y R. Rubins (2012). «La administración pública nacional». En Abal Medina, J.M. y H. Cao (coords.). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Lago Martínez S.; A. Marotias y S. Amado (2012). «Inclusión digital en la educación pública argentina. El programa Conectar Igualdad». En *Revista Educación y Pedagogía*, 24, (62), pp. 205-218.
- La Política Online* (2009). «Maquillado de 'promoción', renunció Tedesco a Educación», 5 de enero.
- Larrouqué, D. (2017a). «Le moment de la décision politique est-il important ? Une comparaison du contexte de mise en œuvre des programmes d'inclusion digitale au Pérou et en Argentine». En *Working Paper de l'Opalc*, septiembre, pp. 1-22.
- (2017b). «¿Existe el Estado neweberiano en América Latina?». En *Apuntes para la modernización del Estado*, 5, pp. 20-26.
- (2017c). «Institucionalizar las políticas de inclusión digital: los programas de Argentina, Uruguay y Perú en perspectiva comparada». En *Polis, Revista Latinoamericana*, 48, pp. 107-131.

- (2017d). «De Boston à Caacupé: l'échec international du projet One Laptop Per Child (OLPC)». En *Revue internationale d'Education de Sèvres*, 76, pp. 15-18.
  - (2016). *Les politiques d'inclusion digitale en Amérique latine. De la rénovation éducative à la recomposition de l'Etat (Argentine, Paraguay, Pérou, Uruguay)*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencia Política, Instituto de Estudios Políticos, París, Francia.
  - (2013). «La implementación del plan Ceibal: Coaliciones de causa y Nueva Gerencia Publica en Uruguay ». En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22, (1), pp. 37-58.
- Matland, R. (1995). «Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, (2), pp. 145-174.
- Mazucca, S. (2012). «Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado». En *Revista de Ciencia Política*, 32, (3), pp. 545-560.
- Moriconi Bezerra, M. (2011). *Retórica, política y administración política. Por qué fallan las reformas administrativas*. México: UNAM.
- Midaglia, C. (1997). «El rendimiento de los 'By-Pass' como instrumento de reforma social: el caso PRIS». En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, pp. 79-999.
- Narbondo, P. (2015). «Las tentativas y proyectos de reforma del sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay: ¿Nueva gestión pública o neoweberianismo?». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 61, pp. 177-208.
- Nogueira, R. (2013). «La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina». En Acuña, C. (coord.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Nosiglia, M.C. (2007). «El proceso de sanción y contenido de la Ley de Educación Nacional N.º 26206: continuidades y rupturas». En *Praxis Educativa*, 11, pp. 113-138.
- O'Donnell, G. (1977). «Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976». En *Desarrollo Económico*, 16, 64, pp. 523-564.
- Oszlak, O. (2004). «Privatización y capacidad de regulación estatal:

- una aproximación teórico-metodológica ». En Bresser-Pereira, L. C. (coord.). *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (1999) «The Argentine Civil Service: An Unfinished Search for Identity ». En *Research in Public Administration*, 5, pp. 267-326.
- Pollitt, C. (2009). «Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organization Forget ». En *Public Administration*, 87, (2), pp. 198-218.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI Editores.
- Pressman, J. y A. Wildavsky (1984). *Implementation*. Berkley: University of California Press.
- Rivas A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica.
- Romero, L. A. (2012). *Breve historia contemporánea de la Argentina (1916-2010)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rouquaud, I. (2013). «La política universal de asignación por hijo en Argentina: ¿Hacia una nueva institucionalidad?». En Páez, M. y I. Rouquaud (coords.). *Políticas públicas en Iberoamérica : algunas experiencias*. Buenos Aires: CLASCO.
- Spiller, P. y M. Tommasi (2011). «El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional [2000]». En Acuña, C. (coord.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- (2008). «Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Argentina». En Stein, E. y M. Tommasi (coords.) *Policymaking in Latin America : How Politics shapes policies*. Washington D.C.: BID.
- (2007). *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Tirenni, J. (2013). «La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo (2003-2013)». En *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, pp. 123-140.
- Unzué, M. (2012). *El Estado argentino (1976-2003): ciclos de ajustes y cambios*. Buenos Aires: Imago Mundi.

- Vacchieri, A. (2013). *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina : Caso Argentina*. Buenos Aires: Unicef.
- Varela, A. (2008). «El Laboratorio tecnológico de Uruguay (LATU) como socio estratégico para la mejora de la Gestión Pública». En *Transformaciones, Estado y Democracia*, 38, pp. 27-42.
- Waissbluth, C. (2003). «La insularidad de la gestión pública en América Latina». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27, pp. 1-7.
- Welp, Y. (2008). «América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41, pp. 173-192.
- Wylde, C. (2011). «State, Society and Markets in Argentina. The Political Economy of neodesarrollismo under Néstor Kirchner 2003-2007». En *Bulletin of Latin American Research*, 30, (4), pp. 436-452.
- Zapata, C. (2013). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires el 24 de enero.
- Zandona, J. (2012). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires el 16 de enero.
- Auditoría General de la Nación (2014). Índice de Informe de Auditoría - Actuación AGN N.º 509/12, pp. 1-107.
- Campana Noticias (2013). «Conectar Igualdad se suma a la política de Basura Electrónica 0», 22 de enero.
- Consejo Federal de Educación (2011). Resolución N.º 139/11 - Anexo 1, «Manual operativo para la gestión institucional del programa Conectar Igualdad». Publicado el 22 de junio.
- (2010). Resolución N.º 123 - Anexo 1, « Las políticas de inclusión digital educativa: el programa Conectar Igualdad». Publicado en diciembre de 2010.
- (2009). Resolución N.º 89/2009 - Anexo 1, «Programa nacional una Computadora por Niño».
- Fontdevila, P. (2012). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires el 12 de octubre.
- Greco, M. (2012). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires el 19 de noviembre.
- Infotechnology (2017). «¿Qué fue del plan Conectar Igualdad después del kirchnerismo?», 19 de julio.

- MPFIPyS (2010). Plan Nacional de Telecomunicaciones. Estrategia integral de conectividad. Buenos Aires, pp. 1-98
- Penacca L. y A. Sonsino (2012). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires (Marcelo T. de Alvear, 1299), el 23 de octubre.
- Pomiés, P. (2012). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires (Callao, 1046), el 21 de diciembre.
- República Argentina. Presidencia de la Nación (2010). «Cristina Fernández inauguró el centro de gestión del programa *Conectarigualdad.com.ar*». Comunicado de prensa publicado el 6 de agosto.
- República Argentina (2011). Decreto N.º 76/2011. Publicado en el B.O. el 25 de enero.
- (2010). Decreto N.º 459/2010. Publicado en el B.O. el 7 de abril.
- (1991). Decreto N.º 2741/1991. Publicado en el B.O. el 26 de diciembre.
- Senado de la República Francesa (2009). «Les évolutions du système de protection sociale en Argentine». En *Rapport d'information*, 305. pp. 1-45.
- Sottile, E. (2012). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires el 9 de noviembre.