



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Monografía Licenciatura en Ciencia Política

Políticas públicas y alternancia política:
El caso de la política digital en Uruguay

Enzo Bentancourt
Tutor: Germán Bidegain

2024

Agradecimientos

En primer lugar, agradezco a mis padres, no solo por su apoyo a lo largo de estos últimos años en los que cursé mis estudios universitarios, sino por el esfuerzo realizado a lo largo de toda mi vida que me permitió estar hoy aquí.

Agradezco también a mis amigos Agustín, Leandro, Daniel, Fabrizio, Germán y Ana, quienes tuvieron que soportarme horas y horas hablando de este trabajo y dándome ánimos para terminarlo.

A Juan, Mathías, Joaquín, Nicolás y Pía, compañeros de estudio y militancia que me acompañaron a lo largo de toda mi carrera como estudiante.

Por último, agradezco a Germán, mi tutor, que con paciencia y dedicación me orientó a lo largo de todo el proceso de aprendizaje que fue escribir este trabajo.

A todos ellos, gracias.

Índice

| | |
|--|----|
| 1. Introducción | 4 |
| 2. Marco teórico | 6 |
| 2.1 ¿Qué es la política digital? | 6 |
| 2.2 Factores de cambio y estabilidad | 9 |
| Enfoques procesales | 9 |
| Enfoques institucionalistas | 13 |
| 2.3 Orientación de las políticas públicas | 16 |
| Una primera aproximación | 16 |
| El impacto de la ideología en las políticas públicas | 17 |
| 2.4 Síntesis teórica | 18 |
| 3. La política digital en Uruguay | 19 |
| 3.1 Diseño institucional y actores | 20 |
| La evolución de Ceibal | 21 |
| Antel como empresa pública | 25 |
| Agesic: un actor central | 27 |
| 3.2 Evolución presupuestal | 29 |
| 3.3 Orientación de la política digital | 33 |
| Agenda Uruguay Digital | 34 |
| Plan de Gobierno Digital 2025 | 40 |
| 4. Conclusiones | 43 |
| Bibliografía | 46 |

1. Introducción

“Todas las herramientas tienen políticas intrínsecas y la tecnología es la herramienta de ahora.”

Godfrey Reggio

A medida que las tecnologías digitales van ganando terreno a nivel mundial se vuelve imprescindible que las ciencias sociales y la ciencia política, en particular, pongan foco en estudiar los distintos procesos y fenómenos político-sociales que se generan en torno a ellas. Algunas de las dimensiones que ya se han comenzado a estudiar son el impacto que han tenido las redes sociales en los procesos electorales (Camarena, A. 2018 y Bogliaccini et al. 2019, son algunos ejemplos)¹, y en la generación de distintos movimientos sociales como lo son la Primavera Árabe² (Licino, Hal. 2012), o el conflicto de los Chalecos Amarillos³, denominado por Maribel Núñez como “movimiento en red”⁴.

Siguiendo en esta línea, pero dentro de lo que son las esferas de intervención del Estado en materia de política pública, se ha vuelto patente el desarrollo de un área de “política digital”. Esto se materializa a través de la creación de instituciones y el desarrollo de líneas de acción orientadas al despliegue de infraestructura de conexión, la generación de conocimiento en TICs (Tecnologías de la Información y Comunicación) y la digitalización de los servicios y procesos administrativos del Estado, entre otros. Este creciente interés por parte de los gobiernos en tener una mayor participación en el desarrollo de las tecnologías y servicios digitales suscita un área de particular interés para la ciencia política. Esto se debe a que el mismo es un fenómeno relativamente nuevo, producto de un proceso en el cual los gobiernos han tenido que adaptarse a participar dentro de una estructura muy dinámica, que venía teniendo a la comunidad académica y al sector privado como principales actores. Estructura que, ya poseía sus propias

¹ Camarena estudió el impacto del uso de las redes sociales en la campaña de Barack Obama en 2008. Mientras que Bogliaccini et al. realizó un análisis del desarrollo de las elecciones nacionales de Uruguay en 2019 en Twitter.

² Se le denomina Primavera Árabe a la serie de manifestaciones en reclamo de derechos políticos y sociales ocurridas en varios países árabes en el año 2011.

³ Los Chalecos Amarillos son un movimiento de protesta social surgido en 2018 a través de la convocatoria por redes sociales a manifestarse en contra de la suba de precios del combustible y la pérdida de poder adquisitivo.

⁴ Denominado así por su uso intensivo de las redes sociales.

instituciones, normas y principios (la mayoría informales) que coordinaban y regulaban su funcionamiento⁵.

A su vez, dentro de la literatura de políticas públicas, existe una línea de investigación centrada en estudiar el impacto que tienen los procesos de cambio de gobierno sobre las distintas áreas de política. Varios de estos trabajos se enfocan en analizar cuáles son los distintos factores que permiten el cambio o condicionan la estabilidad, además de observar cómo se vinculan las distintas orientaciones y objetivos de la política con los valores e ideología de los tomadores de decisión.

En este sentido, en este trabajo monográfico me propongo realizar un estudio de caso sobre la política digital en Uruguay con el objetivo de observar cómo afectó el cambio de gobierno a partir del 2020 al desarrollo de la política que se venía desplegando desde el año 2006 con la creación de la Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación (Agesic). Mi objetivo es realizar un análisis descriptivo de las características de un área de política pública poco estudiada en el Uruguay y comprender cuáles fueron los distintos factores que motivaron o condicionaron el cambio o estabilidad de la política en el tiempo. Mi hipótesis inicial es que, a pesar de ser un área de política pública muy marcada por los aspectos técnicos, la alternancia política generó un cambio importante en cuanto a su orientación e implementación, pasando de una política digital de izquierda a una política digital de derecha.

Para comenzar definiré de manera precisa qué entendemos cuando hablamos de política digital y presentaré los distintos enfoques existentes en la literatura sobre el cambio o permanencia de políticas públicas. Haré especial énfasis en aquellos enfoques que dan relevancia al rol de la ideología a la hora de definir la orientación de las mismas. Además, analizaré cuáles son, en líneas generales las orientaciones de política pública tanto en gobiernos de izquierda como de derecha, a fin de establecer qué cambios serían esperables que se den al cambiar el signo ideológico del partido de gobierno.

Seguidamente, realizaré un análisis cualitativo del caso uruguayo a través de un abordaje empírico de fuentes documentales, recabadas de los distintos organismos

⁵ Para describir la gobernanza de internet a menudo se utiliza el enfoque de Múltiples Partes Interesadas. El cual tiene como base los siguientes componentes: a) innovación libre y sin límites, b) instituciones de gobernanza descentralizadas y c) procesos abiertos e inclusivos (Internet Society. 2016).

públicos dedicados al área digital con el fin de describir la evolución de esta política a lo largo del tiempo, tanto en su diseño institucional y los actores que la llevan a cabo, como en la asignación presupuestal, y los principios y objetivos que persigue. También, incluiré en mi análisis la voz de los actores políticos y académicos a través de declaraciones en medios de prensa para analizar su visión sobre esta política pública. El objetivo de esto es observar cuales fueron las características de la misma durante los años de gobierno del Frente Amplio, y cuáles fueron los cambios y continuidades que se sucedieron durante el gobierno de la Coalición Republicana⁶.

2. Marco teórico

2.1 ¿Qué es la política digital?

Para poder definir a la política digital, comencemos primero por definir qué entendemos por política pública en general. Una definición clásica es la que propone Thomas Dye (1975, p 1), que considera que las políticas públicas son “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. En este caso, Dye entiende que la política pública no son solo las acciones concretas del gobierno, sino también aquellas inacciones intencionadas. Esta primera definición plantea una problemática, y es que, salvo algunos casos puntuales en los que se hace explícito, es muy difícil (prácticamente imposible) determinar cuáles inacciones del gobierno son deliberadas y cuáles no.

Por su parte, Villanueva define a las políticas públicas como la suma de “el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce”⁷. Si bien esta definición es más robusta que la de Dye, ya que implica pensar a las políticas públicas como el resultado de un proceso, que implica una etapa de diseño y una de implementación. La misma no hace referencia a que actor es el encargado de llevar adelante esa “acción colectiva”, por lo que cualquier acción, diseñada e implementada por un cuerpo colectivo, tal como podría ser una empresa, podría ser considerada una política pública.

⁶ Denominación que se da la coalición oficialista del gobierno de Luis Lacalle Pou integrada por: el Partido Nacional, el Partido Colorado, Cabildo Abierto, el Partido Independiente y el Partido de la Gente.

⁷ Citado de Rodríguez, M, A. (2021). “Modelo general para la creación de las políticas públicas”. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 19, 66-94. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n19.86948>. Pag 93.

Por otro lado, Meny y Thoening (1992, p 89) postulan que las políticas públicas son “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Corresponde, por lo tanto, a los actos y a los no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema en un sector relevante de su competencia, y se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”.

En resumen, podríamos definir a la política pública como toda acción (o inacción voluntaria), diseñada e implementada por la autoridad pública (el Estado) para intervenir en un problema o asunto públicamente relevante de uno o más sectores de su competencia. Queda por ver entonces, cuáles son esos aspectos en los cuales la intervención o competencia del Estado, se vincula con las tecnologías digitales de hoy en día.

Como ya hemos dicho, los avances tecnológicos han ido modificado diversos aspectos de la vida en sociedad, afectando muchas áreas o esferas de influencia estatal como lo son la seguridad, la economía, la educación o la democracia. Estas modificaciones configuran un asunto relevante, que a medida que se desarrolla, obliga a los gobiernos a plantear una estrategia de política pública dirigida especialmente a comprender y administrar estos fenómenos. Esto ha dado lugar a un área de política pública caracterizada por: su multidisciplinariedad, su alto grado de tecnicidad, y dinamismo.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, define a la “Política de Gobierno Digital” como la “política del Gobierno Nacional que propende por la transformación digital pública”. Además, agrega que, “con esta política pública se busca fortalecer la relación Ciudadano – Estado, mejorando la prestación de servicios por parte de las entidades, y generando confianza en las instituciones que conforman la administración pública y el Estado en general”⁸.

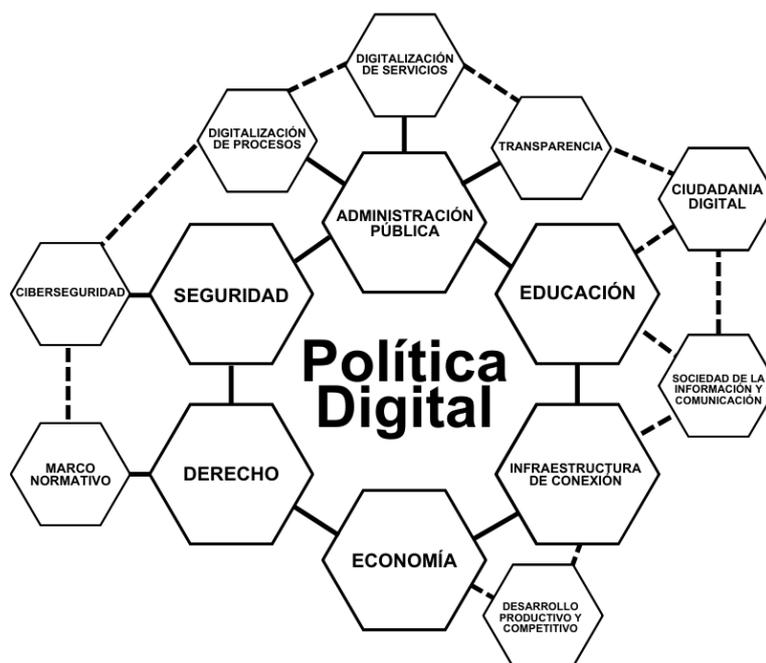
Entonces, podríamos pensar a la política digital como acciones que van, por un lado, dirigidas a transformar el Estado a través de la digitalización de sus procesos burocráticos, la digitalización de sus servicios, y la generación de mecanismos de transparencia. Por otro lado, el despliegue de acciones dirigidas a transformar (o acompañar los cambios) en la sociedad civil, como la inclusión de educación en TICs en

⁸ Citado de Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación. (2022). ABC. Decreto 767 del 16 de mayo de 2022: la nueva Política de Gobierno Digital. Colombia. Pag 1.

el sistema educativo y el despliegue de infraestructura de conexión a internet en el territorio. Todo esto, teniendo como centro la transformación (o podríamos decir, actualización) de la relación Estado-Ciudadano, construyendo lo que algunos organismos definen como Ciudadanía Digital⁹.

Estos cambios en la relación entre el Estado y el ciudadano se vinculan, como dijimos anteriormente con varias esferas de la actividad del Estado que se interrelacionan entre sí. A medida que se digitalizan los procesos burocráticos del Estado se vuelve necesario el desarrollo de una estrategia de ciberseguridad¹⁰ que proteja a los ciudadanos del robo de datos personales que diariamente le confían al mismo. De otro modo ¿cómo podríamos relacionarnos digitalmente con la autoridad pública si no tenemos la certeza de que nuestros datos están protegidos? Asimismo, se vuelve necesario actualizar los marcos legales para ajustarlos a las nuevas realidades que van surgiendo conforme avanza la digitalización, tanto en el marco de la seguridad como en la regulación de aspectos económicos.

Mapa conceptual de la política digital¹¹



Fuente: Elaboración propia.

⁹ Si bien no hay una única definición de Ciudadanía Digital, ya que es un concepto en constante construcción, “se relaciona con el modo en que nos movemos en el entorno digital (siendo este uno de los tantos entornos que forman parte de la ciudadanía) de forma crítica, creativa, responsable, reflexiva y participativa, para ejercer plenamente nuestros derechos y responsabilidades con el fin de desarrollarnos como personas y en sociedad” (Grupo de Trabajo de Ciudadanía Digital. 2023).

¹⁰ Refiere al conjunto de equipos y estrategias destinados a la seguridad informática de una entidad o espacio virtual.

¹¹ Las líneas punteadas hacen referencia a una vinculación menos directa entre las distintas esferas de la política (círculo interno) y sus productos (círculo externo).

Sin embargo, para que todas esas transformaciones del funcionamiento del Estado y su relacionamiento con la sociedad civil sean posibles, es necesario el despliegue de una infraestructura que permita la conexión a internet del mayor número posible de personas a lo largo del territorio. Razón por la cual, el desarrollo de la infraestructura es una base muy importante para la implementación de cualquier política digital. Ya que esta permite reducir la brecha digital¹² (condición indispensable para la generación de una ciudadanía digital), mejorar las posibilidades de desarrollo económico productivo, y aumentar el alcance del Estado en el territorio (en términos digitales).

En conclusión, entendemos por política digital al conjunto de estrategias y acciones, llevadas adelante por el Estado, que procuran la transformación digital de la sociedad y de la relación entre el Estado y el ciudadano a través de la intervención en distintas áreas, tales como la seguridad, la educación, el desarrollo económico; y que tiene como principales componentes el despliegue de una infraestructura de conexión y la generación de capital humano en TICs.

2.2 Factores de cambio y estabilidad

Existen distintos enfoques a la hora de explicar el cambio o la permanencia de las políticas públicas. Parra Ramírez (2009) identifica dos grandes grupos. A los primeros, podríamos denominarlos enfoques procesales, ya que se centran en el proceso de formación y construcción de la política pública para explicar su surgimiento o cambio. Algunas de estas perspectivas son la idea de “ventana de oportunidad” (Kingdon), el “equilibrio puntuado” de Baumgartner, el enfoque de “coaliciones promotoras” (Sabatier y Jenkins) y el concepto de “régimen de políticas públicas” de Wilson. Los segundos enfoques, más orientados a explicar la permanencia y el mantenimiento de determinadas políticas se sustenta en las miradas del neoinstitucionalismo histórico (Skocpol y Weir) y el neoinstitucionalismo de la elección racional (Olson).

Enfoques procesales

La idea de *policy window* (PW) o “ventana de oportunidad” desarrollada por Kingdon, explica que para que se dé un cambio en materia de política pública se debe dar la convergencia de tres factores o procesos: un *problem stream*, es decir el flujo de un

¹² Hace referencia a la diferencia de posibilidades de acceso a internet entre los distintos sectores de la sociedad.

problema que pueda ser introducido en la agenda pública. Un *policy stream* o flujo de política, esto implica que exista la posibilidad técnica de generar soluciones a ese problema; y un *political stream* o corriente política que permita generar las alianzas necesarias para dar solución a ese problema. Este enfoque centra el análisis de la construcción de política pública a través de dos dimensiones: el proceso de diseño de la agenda como construcción del problema público, y el proceso de construcción de las soluciones o alternativas políticas (Ramírez, M. F. 2007).¹³

Por otro lado, el enfoque de “equilibrio puntuado” (PET)¹⁴ (Baumgartner y Jones, 1993) discute con la visión incrementalista¹⁵ de las políticas públicas. Para Baumgartner los cambios en materia de política pública son producto de cambios abruptos secuenciados por largos periodos de estabilidad. Según Peña (2012), los postulados del equilibrio puntuado pueden resumirse de la siguiente manera: 1- el cambio de las políticas públicas se presenta como una serie de episodios desarticulados y abruptos, separados por momentos de estabilidad; 2- las decisiones se toman a partir de un esquema de racionalidad limitada, donde las emociones, valores y preferencias personales juegan un papel central; 3- el cambio de las políticas públicas es el producto de la interacción entre fuerzas que pretenden mantener el balance y el equilibrio; 4- la interacción entre fuerzas genera una dinámica atascos y patinazos.¹⁶

De manera similar al PET, Wilson (2000, 2006) explica el cambio desde el análisis del “régimen de política pública”, los cuales son producto de “cambios en el paradigma de la política, por las llamadas crisis de legitimación, por alteraciones en los esquemas del poder o por cambios en los acuerdos organizacionales y de la política, donde el antiguo régimen se disuelve y uno nuevo emerge con nuevos patrones de poder”.¹⁷ Es decir que para él, el cambio se sucede durante un proceso en el cual, factores externos (ya sean crisis económicas, nuevos descubrimientos, etc) presionan al sistema. Lo cual genera una deslegitimación del paradigma dominante y produce una reconfiguración de los

¹³ Según Ramírez la teoría de *policy window* rebate la clásica idea sobre el “ciclo de las políticas públicas”, ya que en esta visión los tres procesos que propone Kingdon suceden en simultaneo y no secuencialmente.

¹⁴ Abreviado así por sus siglas en inglés.

¹⁵ El Incrementalismo es un enfoque propuesto por Charles Lindblom que entiende que el proceso de las políticas públicas se realiza a través de un cambio gradual, es decir por medio de modificaciones marginales sobre la política ya existente.

¹⁶ Citado de Pastor, O y Dasí, J. (2015). La atención prestada al territorio en las políticas públicas: apuntes a partir de la primera fase de un Delphi en de la Riva, J, Ibarra, P, Montorio, R y Rodrigues, M. (2015) Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación. Universidad de Zaragoza.

¹⁷ Citado en Parra Ramírez, E. (2009). “Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas”. *Administración & Desarrollo*, 37 (51), 153-160. Pag 155.

sistemas de poder que permiten la transformación de las políticas públicas ajustándose a la nueva realidad (Parra Ramírez, E. 2009).

Si bien Wilson se diferencia de Kingdon al postular el cambio de políticas como producto de una serie de eventos abruptos y desarticulados. Al igual que él, Baumgartner le da mucha importancia al rol de los actores al momento de analizar el cambio de política. Así como uno de los componentes de la teoría de PW es el *political stream* o “viabilidad política” (también presente en la teoría de Wilson), el PET le da un rol central no solo en la generación del cambio, sino también en su orientación. Ya que tiene en cuenta el rol que juegan los valores y preferencias personales de los actores a la hora de orientar el cambio.

Profundizando en el rol de los actores a la hora de diseñar e implementar distintas políticas públicas, el enfoque de coaliciones promotoras (ECP) de Sabatier y Jenkins, se centra en estudiar cómo los valores y percepciones de los grupos de interés influyen en las políticas públicas. Este enfoque clasifica a los subsistemas de política (arenas de conflicto) en maduros e inmaduros. Los primeros se caracterizan por tener un conjunto estable de actores y coaliciones, lo que los convierte en objeto de políticas públicas. Mientras que, en los segundos, o bien todavía no se ha configurado un sistema de actores, o los mismos experimentan cambios, por lo que no se configura en una arena de política pública¹⁸.

Según el ECP las políticas públicas son el resultado de la lucha política de intereses entre distintos grupos y responden a las preferencias de las coaliciones dominantes dentro del subsistema. Dichas preferencias de política son resultado de los valores y creencias que los diversos integrantes de la coalición comparten. Este sistema de creencias se estructura de la siguiente manera: 1- un núcleo duro de creencias, 2- un núcleo político y 3- aspectos secundarios. El primero configura la base sobre la cual se construyen las preferencias y responde a axiomas normativos generales, aplicables a todos los subsistemas. Como lo puede ser la búsqueda de mayor libertad, igualdad, coparticipación, etc. Por su parte el núcleo de política pública corresponde a los aspectos centrales de determinado subsistema (son las preferencias de política que se buscan imponer). Por último, los aspectos secundarios son aspectos vinculados a cómo

¹⁸ Cabe aclarar que los subsistemas pueden ser parte de otro subsistema. Además, todos están insertos en un “nivel sistémico”, ya que ningún subsistema está completamente aislado y los cambios en uno pueden afectar en los demás.

instrumentar la política. Suele ser lo que las coaliciones están dispuestas a sacrificar en pos de conseguir los acuerdos necesarios para llevar adelante el núcleo de política pública.

Estructura de creencias de una coalición

| | Núcleo duro | Núcleo de política pública | Aspectos secundarios |
|------------------------------|---|---|--|
| Características | Axiomas normativos y ontológicos | Posiciones fundamentales vinculadas a un determinado subsistema de políticas públicas | Decisiones instrumentales necesarias orientadas a cómo implementar las políticas públicas. |
| Alcance | Sobre todos los subsistemas de políticas públicas | Específico de un subsistema | Específico de un subsistema |
| Posibilidad de cambio | Muy baja; equivalente a una conversión religiosa | Muy difícilmente; motivado por factores externos al subsistema | Relativamente fácil; en función de la información que haya |
| Tipo de cambio | Aprendizaje social | Aprendizaje social | Aprendizaje instrumental |

Fuente: Estévez, A y Esper, S. (2008).

Sobre esta base, Estévez y Esper (2008) elaboraron distintas hipótesis vinculadas a: las coaliciones promotoras, el cambio de políticas, y el aprendizaje de las coaliciones, que ayudan a comprender el desarrollo de los procesos de políticas públicas.

Con respecto a las coaliciones, entienden que: en aquellas áreas de política donde lo que está en disputa es el núcleo de creencias, el ordenamiento de aliados y oponentes será estable (manteniéndose por al menos una década o más). Además, todos los actores integrantes de una misma coalición mostrarán un alto nivel de acuerdo en torno al núcleo de políticas públicas, aunque no necesariamente en los aspectos secundarios, donde puede haber un gran nivel de disenso. Un actor o coalición estará más dispuesto a sacrificar los aspectos secundarios antes que demostrar o reconocer debilidades en su núcleo de creencias (Estévez y Esper. 2008).

En cuanto al cambio de políticas públicas (en sintonía con el enfoque de Wilson), concluyen que el núcleo de políticas públicas (o paradigma) no cambiará mientras que la coalición se mantenga en el poder, o que ocurran eventos externos que perturben el *statu quo*. Es decir, que el núcleo de políticas de la coalición dominante solo cambiara si la misma se ve forzada a cambiar para mantener el poder, o porque una nueva coalición logra imponerse (Estévez y Esper. 2008).

Por último, en lo que tiene que ver con el proceso por el cual las coaliciones generan conocimiento y aprenden sobre las distintas áreas de política pública entienden que: “El aprendizaje orientado a las políticas públicas entre coaliciones, es más probable cuando existe información, lo cual requiere (1) que cada coalición disponga de recursos y conocimiento técnico que le permita involucrarse en esos debates y (2) el conflicto entre las coaliciones sea entre los aspectos secundarios de una y las creencias del núcleo de políticas públicas de la otra, o solamente, entre los aspectos secundarios de ambas. Caso contrario, el aprendizaje será imposible”¹⁹. Además, los problemas de carácter científico, para los cuales se dispone de información cuantitativa y desarrollo teórico-técnico son más propensos a generar conocimiento y posibilidades de aprendizaje. Esto difiere de aquellos conflictos de origen político o social en donde solo se dispone de evidencia cualitativa. Asimismo, el aprendizaje colectivo es más probable cuando existen “foros” o espacios de puesta en común que, además de ser lo suficientemente prestigiosos como para forzar a los miembros del sistema políticos participar de ellos, estén regidos por normas profesionales (Estévez y Esper. 2008).

Enfoques institucionalistas

A la hora de explicar la estabilidad de determinadas políticas públicas, son útiles los enfoques centrados en las instituciones²⁰ como el neoinstitucionalismo histórico (NIH) (Skocpol y Weir, 1993), o el neoinstitucionalismo de la elección racional (TER)²¹ (Olson, 1982). El primero se basa en las estructuras organizativas del Estado, en las herencias políticas, y como la permanencia de las instituciones condicionan la acción colectiva (Parra Ramírez, E. 2009). El segundo, postula a las instituciones como las

¹⁹ Citado de Estévez, A y Esper, S. (2008) “Las políticas públicas cognitivas: el enfoque de las coaliciones defensoras”. Documento del Centro de Investigaciones en Administración Pública 1. Buenos Aires: UBA. Pag 60.

²⁰ Instituciones entendidas como reglas (formales o informales) que modelan el comportamiento de los actores y estructuran la acción colectiva.

²¹ También conocido como Teoría de la Elección Racional.

estructuras sobre las cuales los individuos, a través del cálculo racional modelan su comportamiento con el fin de maximizar su utilidad o beneficio.

El neoinstitucionalismo histórico al igual que otros enfoques, conceptualiza a las políticas públicas como el producto de la interacción (o lucha de intereses) entre determinados actores. Sin embargo, le da una mayor importancia a las instituciones sobre las cuales se desarrolla dicha interacción, entendiendo que estas, al generar distintos incentivos modelan la orientación de las políticas. En palabras de Parra Ramírez (2009) “el neoinstitucionalismo histórico, se fundamentó en analizar diferentes estructuras estatales y diferentes herencias políticas para mirar su incidencia en individuos y grupos, con relación a la formulación de estrategias gubernamentales”.

Una de las ideas preponderantes del NIH es la idea del *path dependence*, o dependencia del camino. Esto implica que todas las interacciones que se den entre los actores en un determinado momento, están condicionadas por lo que ha sido el desarrollo histórico precedente, ya que las instituciones que ahora dan forma a esa interacción, son producto de la evolución histórica que dio como resultado esas reglas de juego. Es por tanto que a la hora de pensar las políticas públicas el NIH nos ofrece una visión que aporta a comprender la estabilidad de las mismas. Si cada proceso por el cual se generan políticas está condicionado por el desarrollo precedente, se generan los incentivos para que la misma no sufra grandes modificaciones.²²

Por su parte, el neoinstitucionalismo de la elección racional parte de la caracterización de los actores como seres racionales, y entiende a las instituciones como un factor que los mismos tienen en cuenta a la hora de elegir las mejores estrategias para maximizar sus beneficios. En este sentido, la racionalidad de los individuos puede dividirse en dos: racionalidad de “medios” y racionalidad de “fines” (Camou, 2023).

La racionalidad de fines puede definirse en que, para que los fines sean racionales los mismos deben cumplir tres condiciones: 1- ser completos, 2- ordenados y 3- transitivos. Esto implica que los individuos conozcan todas las posibilidades, sean capaces de establecer un orden de preferencias entre ellas, y que las mismas sean transitivas, es decir que si $A > B$ y $B > C$ entonces $A > C$.²³

²² En este sentido, el NIH tiene mucho en común con el Incrementalismo, ya que este se basa en la idea de que toda política pública se diseña sobre la base de realizar modificaciones a la política que se viene desarrollando hasta ese momento.

²³ También se admite la indiferencia entre dos opciones.

La racionalidad de medios, puede entenderse según Camou (2023, p 510) cuando el medio utilizado es “la manera más adecuada de alcanzar un fin, dadas las creencias del actor (o razonablemente más «satisfactoria» en términos de «racionalidad limitada»); Esas creencias pueden justificarse en base a un cúmulo óptimo (o «satisfactorio») de información. En el modelo ideal, el actor posee información completa, disponibilidad de tiempo, memoria y capacidad cognitiva para procesar toda la información”. La racionalidad de medios puede ser evaluada en base a dos criterios. Uno subjetivo, ajustado a las preferencias y creencias de los actores, y otro objetivo, ajustado a las restricciones y oportunidades que brindan las estructuras en las que se mueven (Camou, 2023).

Sin embargo, como plantea Olson (1986), si todos los individuos se comportan de acuerdo a una lógica racional “los grandes grupos, (...) no actuarán a favor de sus intereses de grupo”²⁴, ya que la estrategia “más racional” ante determinadas circunstancias sería la de adoptar el comportamiento de *free rider*²⁵. Es aquí donde la generación de instituciones que brinden incentivos colectivos adquiere relevancia a la hora de estructurar el comportamiento de los individuos. Es por esto que en la TER las instituciones juegan un rol preponderante a la hora de comprender la política pública. Ya que al ser estas el producto de la acción colectiva de individuos racionales. Las instituciones son la clave que llevan a los individuos a cooperar entre sí para alcanzar sus objetivos.

En resumen, el institucionalismo es útil a la hora de pensar la estabilidad de las políticas públicas en dos sentidos. Por un lado, el neoinstitucionalismo histórico le da un rol importante a la “herencia” y a los procesos históricos que nos permite comprender a las políticas como resultado de un proceso que tiende al mantenimiento del *statu quo*. Por su parte, el neoinstitucionalismo de la elección racional encuentra en las instituciones un factor que reduce la incertidumbre, y dado que los individuos son racionales, prefieren la estabilidad ante los cambios cuyas consecuencias sean difíciles de prever. Generando un marco completo a través del cual comprender las razones de por qué ciertas políticas públicas no sufren modificaciones.

²⁴ Citado en - Parra Ramírez, E. (2009). “Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas”. *Administración & Desarrollo*, 37 (51), 153-160. Pag 157.

²⁵ Este concepto desarrollado por Olson ejemplifica la actitud de un individuo que, cuando lo que se busca conseguir son bienes públicos (por tanto, nadie puede privarlo de ellos), prefiere dejar que otros se arriesguen en la búsqueda de ese bien y el solo recibir los beneficios sin tomar ningún riesgo.

2.3 Orientación de las políticas públicas

Como venimos viendo, las creencias y valores de los actores juegan un rol preponderante a la hora de determinar la orientación de las políticas públicas. Sin embargo ¿Cuáles son esas orientaciones? ¿Qué valores o creencias las determinan? Siguiendo con la estructura de creencias anteriormente presentada, las creencias de los individuos (o coaliciones) se estructuran por un núcleo de valores, sobre el cuál se construyen las preferencias en materias de políticas públicas, pero ¿cuáles son esos valores?

Una primera aproximación

Distintos autores en diferentes momentos del tiempo han hecho esfuerzos por definir con la mayor precisión posible la distinción política de izquierda-derecha surgida en la Revolución Francesa. Una obra clásica en la materia la constituye el ensayo del jurista y filósofo italiano Norberto Bobbio. Este ensayo no solo discute con aquellos que postulan que la distinción entre izquierda y derecha ha perdido valor en su uso, sino que también busca encontrar un criterio de distinción al mismo.

Bobbio construye su argumento sobre la base de otros trabajos anteriores, como *Left and Right. The Topography of Political Perceptions* de Jean Antoine Laponce, quien sostiene que la diada izquierda-derecha se vuelve especialmente pertinente en los regímenes democráticos, donde la oferta electoral tiende a dividirse en dos²⁶ y constituye por tanto un atajo ideológico útil para el electorado. Sin embargo, dado que aceptamos su pertinencia y utilización nos queda por comprender cuales son los conceptos o valores que encierra esta distinción.

Al observar las distintas referencias en los discursos políticos, se puede encontrar en la derecha una fuerte valorización de la idea del concepto de “tradición”, mientras que en la izquierda el concepto más importa es la “emancipación” de las viejas estructuras (Cofrancesco, D. 1990)²⁷. Esta disputa por el significado positivo o negativo de las

²⁶ Si bien podría argumentarse que el dualismo electoral o bipartidismo es producto de determinados sistemas electorales y no del régimen democrático en sí. Bobbio responde que la generación de una mayoría para tomar cualquier decisión si lo es, y por tanto sigue existiendo la generación de una mayoría y una minoría.

²⁷ Citado de Bobbio, N. (1994). Derecha e Izquierda. Barcelona: Taurus.

herencias del pasado constituye un eje importante sobre el cual comenzar a pensar la distinción política.

Otra aproximación a esta distinción, es el trabajo de George Lakoff, *Política Moral*. En el cual, partiendo desde un análisis psicológico postula que la diferencia entre progresistas y conservadores se basa en dos modelos cognitivos sobre cuál debería ser el papel del Estado²⁸. En su argumento, Lakoff sostiene que toda postura política encierra una concepción moral, ya que todos proponen hacer lo que creen “bueno” y rechazan lo que creen “malo”. Según él, esta lógica, llevada al escenario político implica dos modelos morales basados en cómo debería ser la estructura básica de la sociedad (la familia) extrapolada al Estado. Dando como resultado un modelo por el cual progresistas representan la moral del “Progenitor Atento” y conservadores la moral del “Padre Estricto”. La primera, se materializa en posiciones políticas donde el Estado adquiere un papel de “protector”. Mientras que, en la segunda el Estado no debe “consentir” a las personas, sino motivar su esfuerzo personal.

Por su parte, Bobbio concluye que la distinción base entre izquierda y derecha se sostiene en que, mientras la derecha prioriza la libertad, la izquierda le da más valor a la igualdad²⁹. Según él, mientras que las personas de izquierda entienden el universo político a través de una oposición entre la búsqueda de mayor igualdad en contraposición a la desigualdad, las personas de derecha lo entienden como una disputa entre la búsqueda de mayor libertad en contraposición a la autoridad. Dando como resultado una definición por la cual: Derecha = Libertad > Igualdad e Izquierda = Igualdad > Libertad.

El impacto de la ideología en las políticas públicas

La política y las políticas públicas están estrechamente relacionadas. Ya que las segundas son el resultado del proceso político y la construcción de alianzas y coaliciones, que se constituyen sobre la base de valores e intereses en común entre los distintos actores del sistema político. “El objetivo de los políticos -tanto conservadores como radicales, idealistas o motivados por el interés propio- consiste en llegar a establecer políticas

²⁸ Cabe aclarar que el alcance del estudio de Lakoff se limita a la sociedad estadounidense.

²⁹ Si bien igualdad y libertad no son conceptos objetivos y absolutos (como el mismo Bobbio reconoce), constituyen una buena línea de partida sobre la cuál pensar las distintas referencias en materia de políticas públicas.

públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes” (Lahera, 2004. p 7).

Dado que entendemos que los partidos de derecha tienden a preferir la búsqueda de mayor libertad, mientras que los de izquierda priorizan la igualdad, queda por ver cómo esa preferencia de valores se manifiesta en una actitud hacia el Estado a través de la implementación de políticas públicas concretas. Lógicamente, lo esperable sería que, en cada una de las distintas arenas de política pública, los partidos de derecha promovieran políticas tendientes a una menor intervención del Estado y a buscar una mayor participación del mercado como promotor del desarrollo. Por otra parte, los partidos o coaliciones de izquierda buscarán aumentar la participación del Estado en la provisión del bienestar social, reduciendo las desigualdades inherentes del desarrollo del libre mercado. Por su parte, Garcé y Armellini (2008) sostienen que los partidos de derecha priorizan el crecimiento de la economía, mientras que los partidos de izquierda enfatizan la redistribución del ingreso.

De igual manera, en materia de seguridad pública es patente una orientación enfocada al combate a la delincuencia por medio de la represión y el aumento de penas y otra orientada hacia la prevención y rehabilitación. En educación los partidos de izquierda tienden a defender el modelo de Estado Docente³⁰, frente a modelos basados en la competencia del mercado como lo puede ser un sistema de vouchers³¹.

Podríamos decir que, en materia de política pública sería esperable que los partidos o coaliciones de izquierda prioricen el desarrollo de políticas que tengan al Estado como actor central y cuyo principal objetivo sea la disminución de las desigualdades. Mientras que un partido o coalición de derecha busque restarle preponderancia al rol del Estado, dejando el desarrollo en manos del mercado y priorizando la libertad individual y el crecimiento económico.

2.4 Síntesis teórica

En resumen, a lo largo de estas páginas hemos definido a la política digital y presentado los distintos enfoques de política pública que sirven para explicar, tanto el

³⁰ Estado Docente hace referencia a un modelo de sistema educativo que tiene al Estado como responsable de todo el sistema educativo, siendo el principal proveedor y administrador de la educación pública.

³¹ Implica que el Estado asegura el acceso a la educación mediante subsidios al mercado, quien es el principal proveedor.

cambio (enfoques procesales) como la permanencia (enfoques institucionalistas). Además de trazar a grandes rasgos cuales son las preferencias en materia de política pública tanto de gobiernos de izquierda (mayor presencia del Estado y búsqueda de igualdad) como de derecha (menos presencia del Estado y más libertad).

Ahora queda por analizar el caso uruguayo para contrastar nuestra hipótesis inicial, y confirmar o no si la política digital pasó de ser una política de izquierda a una de derecha. Para contrastar esta hipótesis, observaré la política digital uruguaya a través de la evolución de su diseño institucional, su asignación presupuestal, y los principios y objetivos que se plantea. Primeramente, miraré a raíz de los enfoques procesales e institucionalistas el surgimiento de dichas instituciones y sus cambios o permanencias, tratando de observar el rol que han tenido las mismas durante los gobiernos del Frente Amplio y como han cambiado o no con la Coalición. Al observar el presupuesto veremos cuál es la importancia que se le da a esa área programática y si su desarrollo busca tener al Estado como actor central o se deja principalmente en manos del mercado. Por último, veremos si los objetivos de la política tienen una clara orientación de izquierda, (preocupación central por la desigualdad y mayor participación del Estado) durante los gobiernos del Frente Amplio y si cambian o no en la orientación esperada para un gobierno de derecha (menos preocupación por la desigualdad y menos participación del Estado) durante el gobierno de la Coalición Republicana.

3. La política digital en Uruguay

El desarrollo de las tecnologías digitales tiene como requisito la existencia de una infraestructura de conexión, la cual se viene desarrollando en el Uruguay desde la década de los 90³². Sin embargo, el nacimiento de la política digital como área de política pública, que engloba no solo el desarrollo de la infraestructura, sino también la transformación del Estado, la educación en TICs, la ciberseguridad y demás; se puede ubicar en el año 2006 con la creación de la Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación (Agesic), la cual es la unidad estatal encargada de diseñar dicha política y coordinar su implementación con el resto de organismos del Estado.

A continuación, analizaré cómo ha sido el diseño institucional de la política digital en Uruguay desde sus inicios y como es actualmente, atendiendo a la evolución que han

³² La primera red de comunicación de datos basada en paquetes (protocolo base del internet modemo) del Uruguay fue desarrollada por Antel en 1988 y se denominó URUPAC.

sufrido los actores que participan de ella y su relacionamiento, prestando especial atención a cuáles fueron los cambios y continuidades que se sucedieron y cuáles fueron los factores condicionantes de los mismos.

3.1 Diseño institucional y actores

Al observar el diseño institucional que el Estado uruguayo ha tenido para implementar su política digital, se destaca el papel de tres organismos principales: Antel (Administración Nacional de Telecomunicaciones), Ceibal³³ y Agestic (Rivoir y Morales, 2023); estos trabajan en la implementación de la política digital a través de tres dimensiones. Por un lado, el despliegue de infraestructura (exceptuando al Plan Ceibal) ha tenido a Antel como principal encargado de ella. Por otro, la generación de capital humano a través del desarrollo de estrategias de educación vinculadas a las TICs (Ceibal). Por último, la estructura de la administración pública, la cual se incorpora al proceso de transformación digital a través de la coordinación de Agestic (quien además coordina el trabajo de Antel y Ceibal con el resto de la política)³⁴.

Diseño institucional de la política digital en Uruguay



Fuente: Elaboración propia.

³³ Centro de innovación educativa con tecnologías digitales del Estado uruguayo. Promueve la integración de tecnologías digitales a la educación, con el fin de mejorar los aprendizajes e impulsar procesos de innovación, inclusión y crecimiento personal (Ceibal).

³⁴ También, aunque en menor medida, se incluye la coordinación con actores del sector privado.

Mientras que Antel es una empresa pública fundada en 1974 para administrar las comunicaciones telefónicas, y que con el paso del tiempo fue incluyendo en sus tareas el despliegue de infraestructura de internet. Tanto Ceibal como Agesic fueron creadas durante el primer período de gobierno del Frente Amplio (FA), siendo este, quien modeló las primeras líneas de acción de la política digital. Esto constituye una novedad importante, dado que las políticas públicas son inseparables de los procesos políticos que las generan (Stein y Tommasi, 2006) el hecho de que el nacimiento de esta área de política coincida con la llegada de un partido de izquierda al poder es muy importante a la hora de comprender su evolución en el tiempo.

Si bien este diseño institucional (creado por el FA) que consiste en una unidad coordinadora dentro del Poder Ejecutivo, una empresa pública, y un centro educativo, no se vio modificado con el cambio de gobierno en 2020, sí es posible ver algunos cambios que se sucedieron hacia dentro de los mismos a lo largo del tiempo que dejan ver diferencias entre las administraciones.

La evolución de Ceibal

En el año 2007 se crea el Plan Ceibal, con la misión de entregar una computadora a cada niño de primaria del sistema educativo uruguayo. Basado en un programa internacional (One Laptop Per Child), este proceso político implicó la aparición por primera vez de un problema público vinculado puramente a la emergencia de las tecnologías digitales, que es la existencia de una brecha digital. Este problema, que es por su definición una preocupación con una orientación de izquierda, dado que entiende que la existencia de una desigualdad en el acceso a las TICs es un motivo de intervención estatal; condicionó el desarrollo de la política digital desde sus inicios, ya que es la base sobre la cual se constituyó uno de sus actores principales.

Según Larrouqué (2013) el proceso de generación del Plan Ceibal puede entenderse dentro de la teoría de Kingdon (PW), ya que combina, la aparición de un problema público (la existencia de una brecha digital), la posibilidad técnica de brindar una solución (el programa OLPC), y la viabilidad política (un gobierno y presidente con mucho apoyo y legitimidad).

Si bien podemos definir al Plan Ceibal en primera instancia como un proyecto de igualdad; tendiente a mejorar el acceso a las TICs, el mismo fue con el tiempo

evolucionando en una política de mejoramiento educativo (Graña, F. 2013). Desde el año 2007 a 2009 Ceibal estuvo dirigido exclusivamente a la entrega de computadoras a estudiantes. Desde 2010 comenzó a trabajar en el desarrollo de la formación de los docentes y el desarrollo de plataformas educativas. A partir de 2013 empezó a desarrollar nuevas estrategias de pedagogías que incluyeran tecnologías digitales como: “Extensión de la enseñanza más allá del salón de clase” e “integración de tecnologías con fines pedagógicos”³⁵, y desde el 2020 a la fecha ha diseñado una estrategia de enseñanza con formato híbrido³⁶ que ponga foco en el fortalecimiento de la interinstitucionalidad con el sistema educativo (Ceibal. 2022).

Evolución de los objetivos de Ceibal

| 2007-2009 | 2010-2012 | 2013-2019 | 2020-2025 |
|-----------|--------------------------------|--|---|
| Equidad | Plataformas y apoyo a docentes | La tecnología como puntal en los procesos de aprendizaje | La comunidad de docentes, la educación combinada y la interinstitucionalidad como focos |

Fuente: Sitio web de Ceibal. Disponible en: <https://ceibal.edu.uy/institucional/que-es-ceibal/> [acceso 21/10/2023].

Es decir que, si bien el origen de Ceibal se vincula con un aspecto de desarrollo infraestructural vinculado a un problema específico (la brecha digital en el sistema educativo), el mismo fue modificando su orientación hasta tener como principal función el desarrollo de estrategias de educación que involucren a las tecnologías digitales y que tiene como uno de sus principales objetivos (según consta en sus documentos) el desarrollo de estrategias para la construcción de una ciudadanía digital. Esta capacidad de adaptabilidad a nuevos desafíos es según Stein y Tommasi (2006) una de las características necesarias para la generación de políticas públicas de buena calidad y constituye un factor explicativo del porqué esta política se continuo a lo largo de los cuatro períodos de gobierno que la atravesaron (Rivoir y Morales, 2023).

³⁵ Citado de Ceibal. (2022). “Aprendiendo del futuro”.

³⁶ Es importante mencionar que esta última etapa estuvo muy condicionada por el contexto, dado que la pandemia del covid-19 obligó al sistema educativo a adaptarse rápidamente a formatos de enseñanza virtual.

Durante este proceso, es posible constatar dos tendencias. Por un lado, la transformación sufrida durante los periodos de gobierno del FA (y que se continuó con el cambio de gobierno), por el cual el motivo de existencia de Ceibal no se agota con el plan específico para el que fue creado, sino que evoluciona en sus cometidos. Por otro lado, su permanencia luego del cambio de gobierno a pesar de que su origen esté ideológicamente muy vinculado a la izquierda.

La primera tendencia puede entenderse a raíz de que, a medida que se mejora las condiciones de acceso a las tecnologías digitales, evolucionan naturalmente los objetivos de la política hacia un enfoque pedagógico de las mismas. Sin embargo, cabe preguntarse por qué se decidió cumplir esos objetivos a través de Ceibal y no a través de instituciones más tradicionales de la educación como lo puede ser la ANEP³⁷. En cuanto al surgimiento de Ceibal, el ingeniero Brechner³⁸ sostuvo que, “en el seno del sistema educativo uruguayo, la resistencia al cambio es demasiado grande y la esclerosis burocrática es demasiado elevada como para poder esperar realizar una política pública tan disruptiva como exigente a nivel técnico y logístico”³⁹ En este caso, es posible ver el surgimiento de Ceibal a través de la elección racional (TER), dado que las características institucionales del sistema educativo uruguayo motivaron a los actores a llevar adelante esta política de esta determinada manera. Al igual que en su creación, la transformación pedagógica de Ceibal puede verse como un proceso de elección racional, por el cual los tomadores de decisión entendieron que era más “práctico” transformar los cometidos de una institución más reciente antes que adaptar los conceptos de tecnologías digitales a instituciones de educación tradicionales.

La segunda, la permanencia de Ceibal luego del cambio de gobierno, puede explicarse tanto debido a que se reconoce la necesidad de cumplir con el cometido de educación en TICs, y la conveniencia de que ya existiera un organismo en funcionamiento con esa tarea que además, al ser reciente tuviera una gran capacidad de adaptabilidad a los cambios (TER); como por el legado institucional y el “peso de la herencia” (NIH), dado que, “por ser la primera experiencia exitosa de inclusión digital a escala nacional, el plan Ceibal recibió los elogios de varias organizaciones internacionales entre las cuales

³⁷ Administración Nacional de Educación Pública.

³⁸ Fue la persona encargada de dirigir el Plan Ceibal.

³⁹ Citado de Larrouqué, D. (2013). “La implementación del Plan Ceibal: coaliciones de causa y nueva gerencia pública en Uruguay” en Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol.22 no.1. Montevideo. Pag 11.

están el BID, la OEA, la UNESCO y el PNUD”⁴⁰. Esto hizo que la eliminación de Ceibal fuera muy costosa en términos políticos, condicionando así su permanencia luego de la llegada de un gobierno que había sido muy crítico del Plan en sus inicios. Algunos episodios que ilustran esto es el pedido que el Directorio del Partido Nacional realizó a la Corte Electoral con motivo de las elecciones nacionales de 2014, en el cual solicitan que para esa oportunidad no se utilicen las “ceibalitas”⁴¹ argumentando que no dan las garantías necesarias para el conteo de votos, pedido que el Ingeniero Brechner calificó de “ataque de la oposición política a las ceibalitas”⁴², o las críticas realizadas por legisladores de la oposición en la sesión homenaje al Plan Ceibal con motivo de sus diez años de puesta en marcha⁴³. Sin embargo, esto no quiere decir que la política haya permanecido inmodificada, ya que luego del cambio de gobierno, Ceibal pasó de estar bajo la órbita del LATU⁴⁴, el cual es una persona pública no estatal⁴⁵, a pertenecer al Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Consultado respecto a esa modificación, el ministro de educación Pablo Da Silveira argumentó que la principal razón para realizar este cambio fue buscar que el Plan Ceibal tuviera más vinculación con la realidad educativa, dado que el esquema previo “ha dificultado la construcción del puente entre el propio Plan Ceibal y el funcionamiento de las instituciones educativas; me refiero a la construcción de los puentes pedagógicos que permitan aprovechar el potencial tecnológico que ofrece el Plan Ceibal”⁴⁶. Sin embargo, si observamos esta medida dentro del paquete de modificaciones realizado en materia educativa⁴⁷ podemos ver que va en sintonía con una de las metas fijadas tanto en el Programa de Gobierno del Partido Nacional (generar un “mayor control ciudadano sobre las orientaciones estratégicas o metas nacionales en materia

⁴⁰Citado de Larrouqué, D. (2013). “La implementación del Plan Ceibal: coaliciones de causa y nueva gerencia pública en Uruguay” en Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol.22 no.1. Montevideo. Pag 1.

⁴¹ Denominación que se le dio a las computadoras entregadas a través del Plan Ceibal.

⁴² Citado de La Red 21. (2014). “Brechner dice que las críticas del Partido Nacional a las ceibalitas son un «ataque»”. [online]. Disponible en: <https://www.lr21.com.uy/politica/1184077-brechner-dice-que-las-criticas-del-partido-nacional-a-las-ceibalitas-son-un-ataque> [acceso 29/12/23].

⁴³ Para ampliar información ver: Canal 180. (2017). “Las críticas al Plan Ceibal en su propio homenaje”. [online]. Disponible en: https://www.180.com.uy/articulo/68439_las-criticas-al-plan-ceibal-en-su-propio-homenaje [acceso 29/12/23].

⁴⁴ Laboratorio Tecnológico del Uruguay.

⁴⁵ “Organismos intermedios –de intersección entre lo público y lo privado– que obran mayormente como instancia de regulación –en campos sectoriales– y tienen a su cargo algunas tareas de producción económica y algunos servicios sociales.” (Lanzaro 2004). Citado en Larrouqué, D. (2013). Pag 11.

⁴⁶ Citado de: Sociedad Uruguay mirate. (2020). “Plan Ceibal se vinculará con el Poder Ejecutivo a través del MEC”. [online]. Disponible en: <https://www.sociedaduruguay.org/2020/05/plan-ceibal-se-vinculara-con-el-poder-ejecutivo-a-traves-del-mec.html> [acceso 01/01/2023].

⁴⁷ Algunos de estos cambios fueron la eliminación de los Consejos de los subsistemas de educación por Direcciones unipersonales (designadas políticamente) y la atribución de mayores potestades al MEC en el diseño de la política educativa.

educativa”)⁴⁸, como del Compromiso por el País⁴⁹ que implica el “fortalecimiento del rol de Ministerio de Educación y Cultura como institución responsable de la política educativa nacional”⁵⁰. En resumen, este cambio no es algo menor, ya que demuestra que: a la vez que se reconoce la importancia del trabajo de Ceibal, se busca tener un mayor control político del mismo y, por ende, que no quede relegado únicamente al ámbito técnico.

Antel como empresa pública

Como ya hemos dicho, Antel es el único de los tres organismos protagonistas de la política digital que ya existía previo a la llegada del Frente Amplio al poder. Asimismo, dado que el legado histórico es muy importante a la hora de pensar la permanencia de las instituciones en el tiempo, cabe recordar que Antel había sido objeto de un proceso de privatización a través de la Ley de Empresas Públicas aprobada en 1992; la cual representó el primer intento por realizar reformas orientadas al mercado (Domingo y Zipitría, 2014). Sin embargo, al fracasar la privatización por medio de un referéndum (que tuvo al movimiento sindical y al Frente Amplio de aliados) que derogó algunos de sus artículos (principalmente los referidos a ANTEL), la discusión política se centró en la búsqueda de eficiencia, dentro de un marco de consenso sobre la utilización de los beneficios de la empresa como fuente adicional a los ingresos del Estado (Bergara, et al., 2005)⁵¹. Según Forteza, et al. (2003), “una vez cerrada la posibilidad de las privatizaciones, la agenda de la reforma de los servicios públicos se reorientó hacia la remoción de los monopolios a través de la desregulación, la competencia y la asociación con privados en nuevos emprendimientos”⁵².

Ya con el Frente Amplio en el gobierno, la universalización del acceso a internet fue una de sus principales metas. En 2011, se desplegó el plan Fibra Hogar, a través del cual se buscó instalar una red nacional de fibra óptica que alcanzará a una parte importante de la población. Con el paso de los años el despliegue de la infraestructura de internet abarcó gran parte del territorio, ubicando en 2017 a Uruguay como uno de los 10 países

⁴⁸ Citado de: Partido Nacional. (2019). “Programa de gobierno: Lo que nos une”. Pag 165.

⁴⁹ Documento que sintetiza las medidas programáticas acordadas por los partidos de la coalición de gobierno.

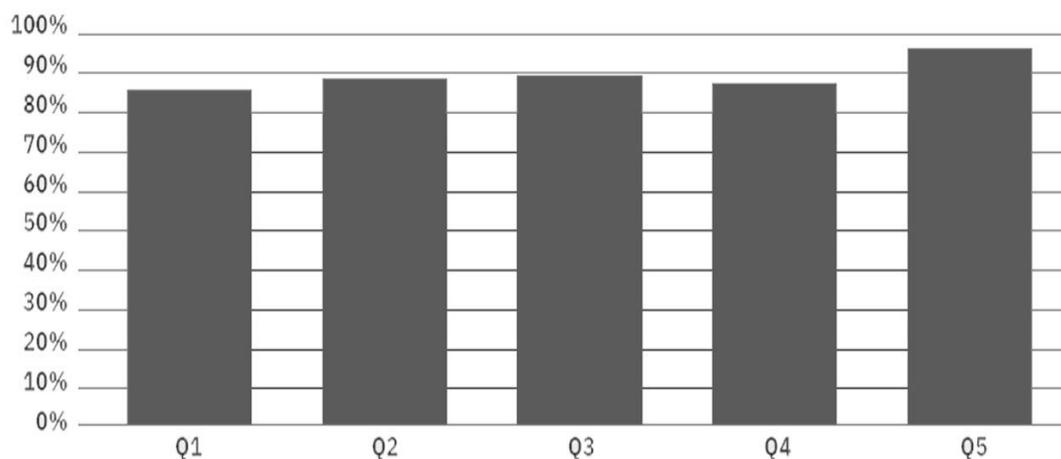
⁵⁰ Citado de: Lacalle Pou, L et al. (2019). “Compromiso por el País”. Pag 27.

⁵¹ Citado de Domingo, R y Zipitría, L. (2014). “Marco regulatorio y empresas públicas en Uruguay”. Documento de Trabajo No. 15/14. Departamento de Economía: Facultad de Ciencias Sociales.

⁵² Citado de Domingo, R y Zipitría, L. (2014). “Marco regulatorio y empresas públicas en Uruguay”. Documento de Trabajo No. 15/14. Departamento de Economía: Facultad de Ciencias Sociales. Pag 15.

con mayor porcentaje de los hogares con conexión a internet, consolidando un modelo de desarrollo de infraestructura de conexión monopólico a través de una empresa estatal.

Porcentaje de hogares con internet por quintil de ingreso en 2019



Fuente: Informe EUTIC 2019⁵³.

En este sentido, al igual que Ceibal, Antel logró generar un prestigio institucional (NIH) importante, no solo por la cantidad de hogares que lograron acceder internet, sino también por la reducción de la desigualdad y la calidad del servicio. Razón por la cual “en América Latina a ANTEL se la conoce como modelo en infraestructura de comunicaciones, ya que existe un grupo relativamente reducido de países que cuentan con una infraestructura de este tipo”⁵⁴. Este prestigio, sumado a los antecedentes históricos, como dice Forteza (2003)⁵⁵, hicieron que los debates políticos entorno a Antel se centraran en la búsqueda de generar mayores incentivos a la competencia y la eliminación de monopolios. Aunque durante la administración de Lacalle Pou el carácter público de Antel no fue puesto en duda, (incluso, según sostuvo el secretario general del Partido Colorado Julio María Sanguinetti, el presidente no solo no tiene intenciones de privatizar Antel como su padre⁵⁶, sino que defiende la existencia de las empresas del Estado)⁵⁷, sí se pusieron sobre la mesa propuestas que dejan ver un cambio de orientación

⁵³ Citado de Rivoir, A y Morales, M. (2023). “Políticas digitales en educación en Uruguay. Tendencias emergente y perspectivas de futuro”. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (Unesco). Unicef.

⁵⁴ Citado de Álvarez, K. (2009). “La capacitación laboral de Antel: período 2000-2004”. Tesis de grado. Universidad de la República: Facultad de Ciencias Sociales. Pag 20.

⁵⁵ Citado de Domingo, R y Zipitria, L. (2014). “Marco regulatorio y empresas públicas en Uruguay”. Documento de Trabajo No. 15/14. Departamento de Economía: Facultad de Ciencias Sociales.

⁵⁶ Luis Alberto Lacalle fue presidente durante el período 1990-1995.

⁵⁷ Citado de: M24-Escucha distinto. (2022). “Lacalle Pou no tiene idea de privatizar Antel como quiso su padre, defiende las empresas públicas, sostuvo Sanguinetti”. [online]. Disponible en:

de política (hacia un aumento de la participación del mercado privado). Algunos de estos cambios estuvieron incluidos en la principal ley de este gobierno que fue la Ley de Urgente Consideración (LUC)⁵⁸, que incluía la posibilidad de que operadores privados arrendaran la infraestructura de Antel para brindar servicio de internet fijo. Si bien estos artículos fueron retirados para ser tratados en la Ley de Medios próxima a debatirse, artículos como la portabilidad numérica fueron aprobados, aumentando la competitividad del sector de telefonía móvil. Estos constituyen algunos de los lineamientos de reorientación hacia el mercado, adoptado por la actual administración con respecto a la empresa pública.

Agesic: un actor central

La Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación fue creada en el 2006 con el cometido de diseñar y coordinar la implementación de la política digital, convirtiéndose en el actor central de la misma. Desde sus inicios se ha mantenido como una “unidad ejecutora con autonomía técnica dependiente de Presidencia de la República”⁵⁹. La misma está compuesta de la siguiente manera: Un Consejo Directivo Honorario, integrado por cuatro miembros (entre ellos, el director ejecutivo de la Agencia) designados por Presidencia; ocho áreas técnicas (Transformación Organizacional, Servicios a la Ciudadanía, Tecnologías de la Información, Seguridad de la Información, Sociedad de la Información, Planificación Estratégica, Infraestructura y Operaciones de IT, y Administración y Finanzas); tres unidades desconcentradas (Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, Unidad de Acceso a la Información Pública y Unidad de Certificación Electrónica), cada una con un correspondiente Consejo Consultivo⁶⁰.

A grandes rasgos, esta estructura fue más o menos la misma desde sus inicios, los únicos cambios que se le hicieron fue la modificación de algunas de sus áreas técnicas (que originalmente eran seis). Sin embargo, en 2020 sí hubo cambios en lo que refiere a su dirección que evidencian la orientación del gobierno de Lacalle Pou de tener una

<https://administrador.m24.com.uy/lacalle-pou-no-tiene-idea-de-privatizar-antel-como-quiso-su-padre-defiende-las-empresas-publicas-sostuvo-sanguinetti/> [acceso 12/1/2024].

⁵⁸ Ley 19.889.

⁵⁹ Citado de la página oficial de Agesic. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/creacion-evolucion-historica> [acceso 31/10/2023].

⁶⁰ Fuente: Sitio web de Agesic. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/estructura-del-organismo> [acceso 1/11/2023].

conducción más política y no tan técnica como venía sucediendo en los gobiernos del Frente Amplio. Este cambio, si bien es el único, es muy importante dado que, al ser un cambio en la Dirección Ejecutiva, condiciona la orientación de la política digital en su conjunto.

Durante los gobiernos del FA, la conducción de Agestic estuvo en manos del Ingeniero José Clastornik, una persona con un perfil técnico (y apolítico)⁶¹ que previamente ya contaba con experiencia en el mundo de las tecnologías digitales.⁶² En el ámbito privado se desempeñó como CEO de Hg S.A. (2001-2006) y presidente de GovTech Uruguay (2020-2021). Durante su período al frente de Agestic, también participó en organismos regionales vinculados a la transformación digital, como Presidente de Coordinación de eLAC⁶³ (2013-2015) y Presidente de la Junta de Red GEALC⁶⁴ (2014-2016). Mientras que desde 2020 a la fecha el director ejecutivo es Hebert Paguas⁶⁵, cuya trayectoria profesional ha estado orientada hacia la actividad política. Entre 2005 y 2015 se desempeñó como asesor legislativo en la Cámara de Representantes, y en la Cámara de Senadores al período siguiente (2015-2020). Durante la actual administración, además de la Dirección Ejecutiva de Agestic, también ocupa el cargo de Director General de Presidencia.

Es evidente la diferencia de preferencias en cuanto a la dirección de esta área de política de una y otras administraciones, ya que mientras que en los gobiernos frenteamplistas la designación del director se basó en criterios de idoneidad técnica (esto evidenciado por su perfil apolítico), el actual gobierno priorizó la lealtad política y prefirió tener a una persona de confianza antes que a un “experto” en ese puesto. Si bien

⁶¹ Fue reconocido en dos ocasiones (2018 y 2019) como una de las 100 personas más influyentes en el mundo en Gobierno Digital por la red global Apolitical.

⁶² Había sido CEO de HG S.A., “empresa fundada por Antel en el año 2001, especializada en la generación de proyectos de integración tecnológica” (HG). Disponible en: <https://www.hg.com.uy/> [acceso 1/11/2023].

⁶³ La eLAC (Agenda Digital para América Latina y el Caribe) es una estrategia dentro de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que busca promover la implementación de las tecnologías digitales como herramientas del desarrollo sostenible.

⁶⁴ La Red Interamericana de Gobierno Digital (GEALC) reúne a las autoridades de las agencias de gobierno digital de los Estados miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

⁶⁵ Al inicio del período de gobierno se pensaba designar al Ingeniero Hugo Odizzio para el cargo, sin embargo, el mismo fue finalmente designado a la recientemente creada Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas públicas. Fuentes: Montevideo Portal. (2020). “Hugo Odizzio será el próximo director ejecutivo de Agestic” [online]. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Ciencia-y-Tecnologia/Hugo-Odizzio-sera-el-proximo-director-ejecutivo-de-Agestic-uc745551> [acceso 3/1/2024], y La Diaria. (2021). “Hugo Odizzio dejará la presidencia del BPS para asumir al frente de la nueva agencia de evaluación de políticas públicas” [online]. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/10/hugo-odizzio-dejara-la-presidencia-del-bps-para-asumir-al-frente-de-la-nueva-agencia-de-evaluacion-de-politicas-publicas/> [acceso 3/1/2024].

es difícil atribuir esta preferencia a una orientación ideológica determinada (izquierda o derecha), cabe preguntarnos cuales podrían ser las razones detrás. Una explicación podría ser que la política digital este ganando preponderancia en la agenda del gobierno y eso justifique la búsqueda de un mayor control político sobre ella, priorizando la lealtad partidaria por sobre la expertis técnica. Otro punto de vista, es que en realidad para la administración de Lacalle Pou esta área de política no sea relevante en absoluto y por lo tanto no importe demasiado la formación de la persona a cargo. Con respecto a la tecnicidad del cargo y de la tarea que desempeña Agestic, si bien Clastornik ha sostenido que, en sus inicios, las características del trabajo de Agestic “reforzaron la necesidad de ese perfil técnico original”⁶⁶, también llegó a afirmar que “en los próximos 25 años seguramente (...) ya no será Gobierno Digital, sino el Gobierno por defecto”⁶⁷. Haciendo referencia a que el Estado y sus cuerpos burocráticos se acostumbrara tanto a los aspectos digitales, que los mismos serán aprehendidos por la administración de tal forma que ya no sean algo puramente técnico.

3.2 Evolución presupuestal

Un buen *proxy* que nos permite hacernos una idea de la importancia que posee la política digital para el gobierno de turno es el presupuesto asignado⁶⁸. Al observar la evolución presupuestal tanto de Ceibal como de Agestic⁶⁹ en pesos constantes desde 2010 en adelante, podemos ver que mientras el presupuesto de Agestic presenta un crecimiento más o menos constante, el de Ceibal sufrió un fuerte incremento hasta el año 2017 para luego caer, llegando en 2021 a sus valores iniciales. Sin embargo, es patente la preponderancia de Ceibal sobre Agestic en términos monetarios, ya que a pesar de su fuerte decrecimiento nunca llegó a estar por debajo del presupuesto de este último. En el año 2010 el presupuesto de Agestic era de 196 millones de pesos, mientras que el de Ceibal

⁶⁶ Citado de: Montevideo Portal. (2020). “José Clastornik se despide de Agestic, tras más de 13 años como su director ejecutivo”. [online]. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Ciencia-y-Tecnologia/Jose-Clastornik-se-despide-de-Agestic-tras-mas-de-13-anos-como-su-director-ejecutivo-uc745838> [acceso 11/17/2024].

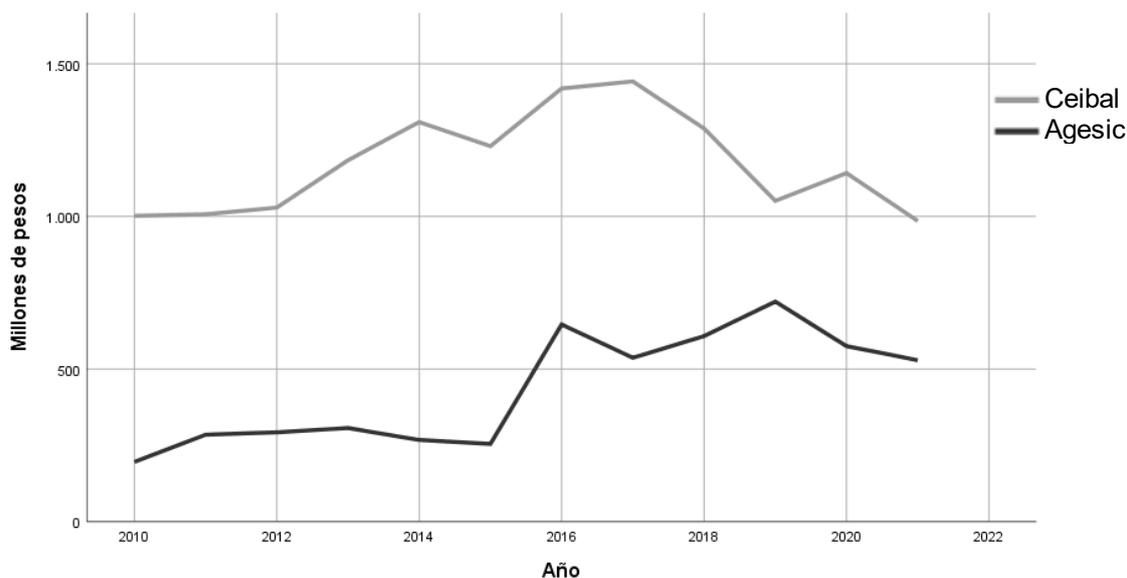
⁶⁷ Citado de: Agestic. (2015). Del Gobierno Electrónico al Gobierno Digital. [online]. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/del-gobierno-electronico-al-gobierno-digital> [acceso 11/1/2024].

⁶⁸ Asumimos aquí al presupuesto y su distribución como medida de relevancia que tiene el organismo y el área de política pública para el Poder Ejecutivo.

⁶⁹ Nota metodológica: dado que entendemos a la asignación presupuestal como un indicador de la importancia que da el gobierno tanto al área programática como a los distintos organismos, no se incluye el presupuesto de Antel, ya que el mismo es resultado de su actividad como empresa y no de una asignación directa del Poder Ejecutivo.

era de 1.002 millones. El punto más alto del presupuesto de Ceibal fue en 2017 (1.442 millones de pesos), por su parte el valor más alto de Agestic fue de 721 millones en el año 2019, año en el que la diferencia entre ambos fue menor (330 millones de pesos).

Presupuesto de Ceibal y Agestic en pesos constantes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ceibal y Agestic⁷⁰.

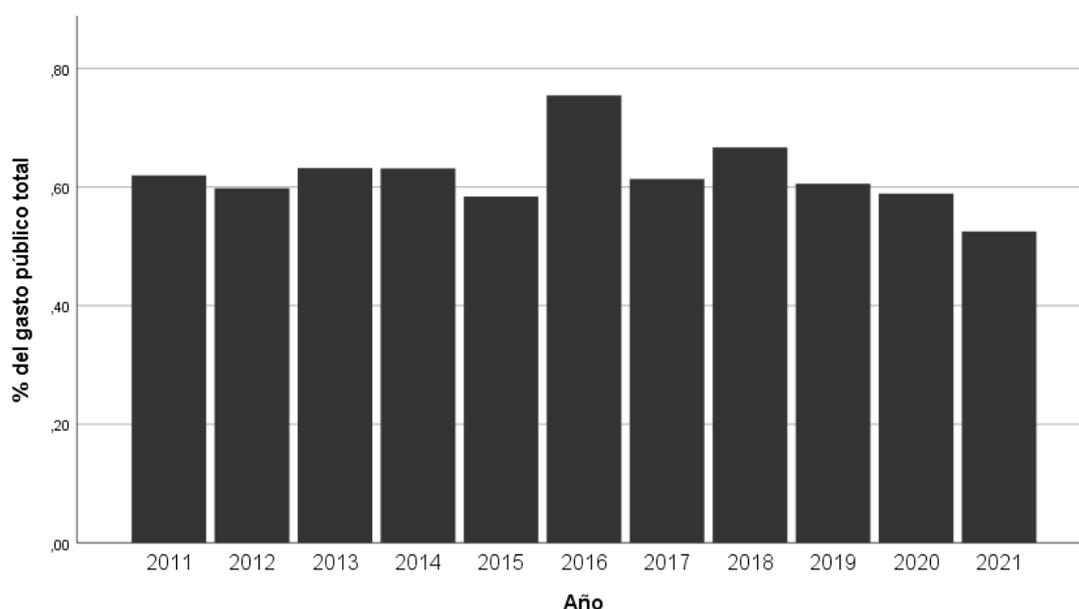
Con el cambio de gobierno se da una reducción del presupuesto del 14% con respecto al año 2020 a Ceibal, y del 8% para Agestic. Para el año 2021 el presupuesto de ambas instituciones fue de 985 millones para Ceibal y 529 millones para Agestic. Esto da como resultado una pérdida de 17 millones de pesos para Ceibal y un incremento de 333 para Agestic con respecto al año 2010, es decir que si tenemos en cuenta la evolución a lo largo de todo el periodo (2010-2021), Ceibal cerró con una pérdida del 2% de su presupuesto, luego de haber alcanzado un aumento del 44% en 2017. Por su parte, Agestic terminó con un incremento del 170%.

Por otro lado, al mirar el presupuesto del área programática de la política digital (presupuesto de Ceibal y Agestic sumados) como porcentaje del gasto público, vemos que su evolución es más o menos estable, no presentando variaciones significativas. En 2011 representó el 0,62% del gasto público total, manteniéndose en ese entorno hasta 2016,

⁷⁰ Los presupuestos de Ceibal y Agestic están disponibles en sus sitios webs: <https://ceibal.edu.uy/institucional/articulos/historico-del-presupuesto-y-su-ejecucion/> y <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/informacion-gestion/presupuesto> respectivamente. El cálculo para descontar la inflación fue hecho con una calculadora web disponible en <https://calculadoradeinflacion.com/uruguay.html> [acceso 25/12/2023].

año en el que alcanzó su pico máximo (0,75%), y culminando el período del FA en el 0,61%. Por su parte, una vez instalado el gobierno de coalición, el peso de esta área dentro del gasto público disminuyó, primero a un 0,59% en 2020 y luego al 0,52 en 2021, ubicándose por debajo de lo que fue el promedio durante los gobiernos del Frente Amplio (0,63%).

Evolución del presupuesto del área programática como porcentaje del gasto público total



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ceibal, Agestic y OPP⁷¹.

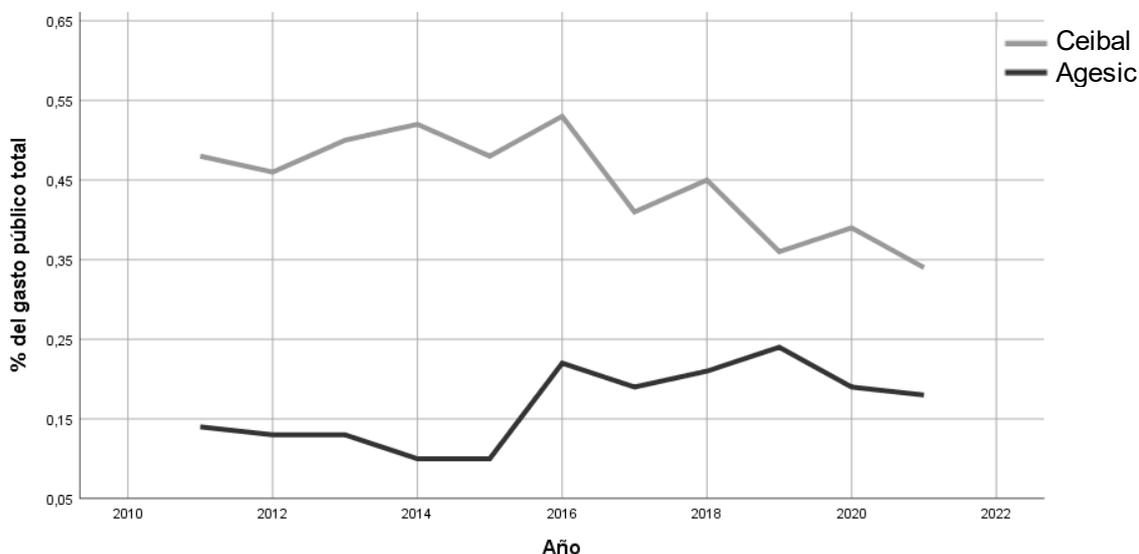
Al desagregar por organismo el peso relativo del área programática sobre el gasto público, podemos ver que, mientras el presupuesto relativo de Ceibal cae notoriamente, el de Agestic presenta una leve subida. Para el año 2011 el presupuesto de Ceibal representaba un 0,48% del gasto público, mientras que el de Agestic era un 0,14%. Al final del período del Frente Amplio (2019) el peso relativo era de 0,36 y 0,24 respectivamente (menor diferencia entre ambos).

Luego del cambio de gobierno, el peso relativo de Ceibal dentro del gasto público se redujo aún más, cayendo a su mínimo histórico (0,34%), mientras que, si bien el de Agestic también presenta una caída de 0,19 a 0,18, el mismo se mantiene por encima de lo que ha sido el promedio a lo largo de los años (0,17). En términos generales puede

⁷¹ Los datos del presupuesto nacional fueron extraídos del portal de transparencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) disponible en: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/presupuesto-nacional> [acceso 25/12/2023].

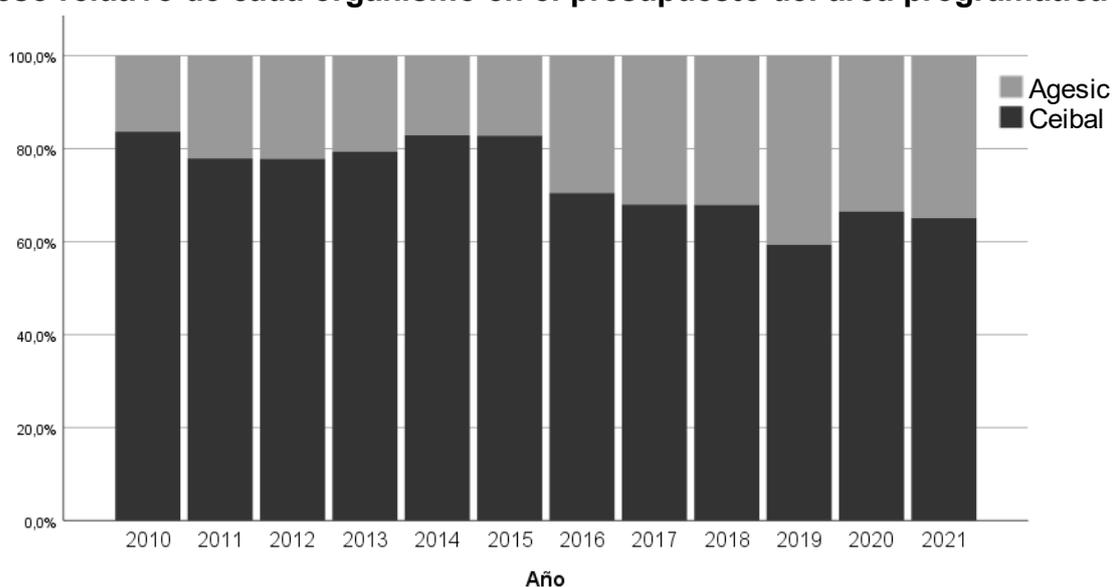
decirse que la tendencia del presupuesto como porcentaje del gasto público de Ceibal es a la disminución mientras que el de Agesic es al alza.

Presupuesto de Ceibal y Agesic como porcentaje del gasto público total



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ceibal, Agesic y OPP.

Peso relativo de cada organismo en el presupuesto del área programática



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ceibal y Agesic.

Si observamos el peso relativo de cada organismo dentro del área programática vemos que al comienzo del segundo período del FA (2010), Agesic representaba únicamente el 16% del gasto, mientras que Ceibal el restante 84%. Sin embargo, al mirar la tendencia podemos ver cómo Agesic va ganando mayor protagonismo frente a Ceibal. El mayor punto de esta tendencia se ve en el año 2019, donde Agesic pasa a representar

el 41% del gasto del área de política digital. En 2021, ya con la administración de Lacalle Pou, la relación pasó a ser 65% del gasto Ceibal y 35% Agesic. Si bien la tendencia al aumento de la preponderancia de Agesic tuvo un retroceso con el cambio de gobierno, el peso del mismo se mantuvo por encima de lo que fue el promedio durante los años del Frente Amplio (25%).

En resumen, al observar el presupuesto desde distintas ópticas podemos constatar que: en términos reales el presupuesto de Agesic ha subido mientras que el de Ceibal ha bajado. Esta tendencia, se refleja también si observamos el presupuesto como porcentaje del gasto público total, la tendencia marca que mientras el presupuesto de Ceibal disminuye el de Agesic aumenta, mostrando una tendencia a jerarquizar el papel de esta última dentro del presupuesto del área programática, el cual en términos generales no varía significativamente a lo largo del tiempo y representa un porcentaje marginal dentro de lo que es el presupuesto del Estado. Además, si bien se da una reducción presupuestaria con el cambio de gobierno, el mismo no se diferencia significativamente de otras variaciones que se dieron durante los gobiernos del Frente Amplio, por lo que no se puede decir que el papel del Estado en materia de política digital (al menos desde el punto de vista presupuestal) tenga un valor distinto para uno u otro gobierno.

3.3 Orientación de la política digital

Dado que la política digital en el Uruguay fue en sus inicios modelada por un gobierno de izquierda, sería de esperarse que su orientación y objetivos siguieran esa lógica, mientras que luego del cambio de gobierno en 2020 esperaríamos un viraje hacia una política digital que pusiera foco en el mercado como principal motor de su desarrollo, y se concentrara en la búsqueda de la eficiencia y el aprovechamiento de las tecnologías para el desarrollo personal individual.

Para analizar este punto, me centraré en observar los documentos de Agenda Uruguay Digital (AUD), en el cual, al comienzo de cada período de gobierno, Agesic establece no solo los objetivos generales de la política digital sino también las líneas estratégicas que seguirá para cumplirlos, así como la metodología de implementación y evaluación de las mismas. También analizaré del Plan de Gobierno Digital 2025 elaborado en el período de gobierno de Lacalle Pou, donde se plasman los objetivos de transformación digital del Estado y principios que debe seguir la política digital en este ámbito.

Agenda Uruguay Digital

Al observar el primer documento de la AUD⁷², el cual fue publicado en 2007 y establecía las líneas estratégicas de la política digital para los años 2007-2008, podemos ver que se destaca como primer gran objetivo el desarrollo de una política digital con “inclusión social”, esto es evidente dado la importancia que se le dio al desarrollo del Plan Ceibal durante ese primer periodo de gobierno, durante el cual se podría decir, que, junto con el desarrollo de infraestructura, fueron los dos puntos clave de la política digital de ese momento. Sumado a esos dos puntos, la vinculación o relación Estado-Ciudadano, se trabajó a través de dos líneas, por un lado, la implementación de las tecnologías para el fortalecimiento democrático, y por otro la transformación del Estado. El primero tiene que ver con lo que se conoce como “política de datos abiertos”, por la cual el Estado busca mejorar la transparencia, pero no unidireccionalmente, sino incluyendo a actores como la academia, el sector privado y la sociedad civil. El segundo tiene que ver con los procesos del Estado, tal como se define en la AUD 2007, tiene que ver con “lograr una actualización tecnológica y organizacional de la Administración Pública, racionalizando y focalizando los recursos de ésta en pro de servicios electrónicos (e-servicios) orientados al ciudadano y que permitan la mejora de la eficacia y eficiencia en su accionar”⁷³. Luego tenemos otros tres objetivos, uno vinculado a la economía, que busca promover la utilización de las TICs por parte de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) para generar productos con valor agregado. Otro vinculado a la educación y que refiere al uso de las TICs en el mejoramiento de los procesos de aprendizaje y el desarrollo cultural en general. Por último, un tercero denominado “Integración e Inserción Regional” que pone énfasis tanto en la búsqueda de generar una mayor integración y conectividad, tanto hacia dentro del territorio nacional como con el resto de países de la región.

En su segunda versión, (2008-2010) la AUD mantuvo la misma estructura, modificando únicamente las líneas estratégicas vinculadas a la economía y educación. Mientras que en la primera versión las mismas se definían como “Desarrollo Productivo de la Industria” y “Educación y Generación de Conocimiento” respectivamente, en esta segunda versión se especifican como “Desarrollo Económico Basado en Conocimiento” y “Cultura, Educación y Generación de Conocimiento”. A su vez, se agregó el “Desarrollo

⁷² Esta primera versión recibió el nombre de Agenda Digital Uruguay (ADU).

⁷³ Citado de Agestic. (2007). “Agenda Digital Uruguay 2007-2008 para la Sociedad de la Información y el Conocimiento”. Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento: Presidencia de la República. Pag 2.

Productivo” como una de las áreas que engloban las distintas metas y objetivos plasmados en la primera versión, que incluían: el “Acceso, Equidad e Inclusión”, el desarrollo del “Gobierno Electrónico”, la “Creación de Capacidades y Conocimientos” y la “Institucionalización y Marco normativo” de la política digital.

Un dato interesante de esta segunda edición y que se repite en la siguiente, es que establece como uno de los pilares en los que se basa la política digital a la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial de Sociedad de Información (CMSI)⁷⁴, la cual establece el compromiso de “...construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos pueden emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de la calidad de vida...”⁷⁵. Al observar la evolución de la AUD a lo largo de los años, es posible ver cómo, más allá de la coincidencia con los periodos de gobierno a nivel nacional, también ha ido acompañando a las distintas ediciones de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC), el cual es el programa de recomendaciones elaborado por la CEPAL para el desarrollo tecnológico y digital y que tiene su origen en la propia CMSI en el año 2005. Tal como lo expresa Agesic en su página web:

La política digital de Uruguay, plasmada en la Agenda Digital (AUD), está relacionada directamente con la política digital regional, reflejada en la Agenda eLAC y con la Cumbre Mundial de Sociedad de la Información (WSIS).

Uruguay ha participado desde los inicios en estos espacios sobre Sociedad de la Información a nivel mundial y regional, colaborando en la elaboración de los objetivos y contribuyendo con sus acciones al logro de los mismos.

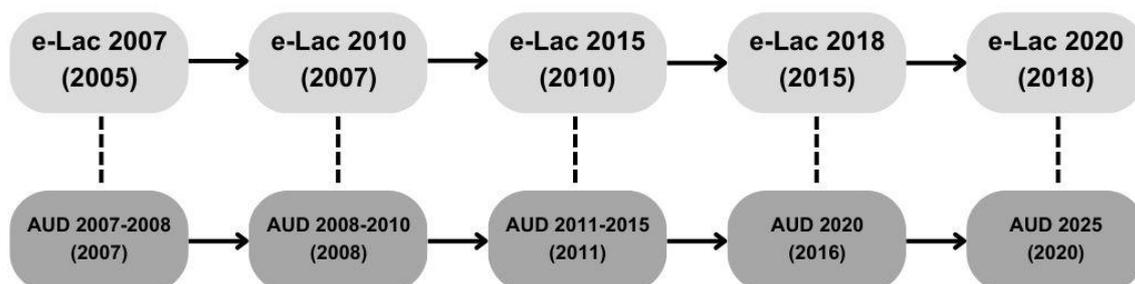
Atendiendo las prioridades y necesidades que el país presenta, definió una estrategia de política digital consensuada, continua y evolutiva

⁷⁴ La Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) fue organizada en 2003 por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) con el fin de generar un compromiso entre los distintos Estados, miembros de la sociedad civil y el sector privado de atender aspectos o cuestiones sociales referidas a las TICs, tal como la reducción de la brecha digital.

⁷⁵ Citado de Agesic. (2008). “Agenda Digital Uruguay 2008-2010 para la Sociedad de la Información y el Conocimiento”. Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento: Presidencia de la República. Pag 2.

que además incorpora los lineamientos mundiales (WSIS) y regionales (eLAC) definidos⁷⁶ (Agesic, 2020).

Evolución de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe comparada con la Agenda Uruguay Digital



Fuente: Elaboración propia en base a la eLAC 2018 y Agesic.

Es evidente que uno de los rasgos característicos de la política digital uruguaya es su alineación con la agenda regional y los objetivos de desarrollo sostenible. Cabe destacar a este respecto que durante los años 2013-2015, el presidente de coordinación de la eLAC (en su cuarta edición) fue José Clastornik, quien además era el director ejecutivo de Agesic en aquellos años. Además de esto, unos años más tarde, en 2018, Uruguay ingresó al grupo *Digital Nations*⁷⁷, el cual es un bloque internacional integrado por los países más avanzados en la transformación digital. El mismo está integrado actualmente por: Estonia, Israel, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Reino Unido, Canadá, Uruguay, México, Portugal y Dinamarca.

Ya para el segundo periodo del Frente Amplio, podemos ver un cambio de enfoque en las prioridades de la política, tal como lo reconoce la AUD 2011-2015, mientras que “las versiones anteriores se enfocaron principalmente en crear la infraestructura necesaria para que nuevos objetivos sean alcanzables, esta tercera edición (...) pone especial énfasis en la generación de beneficios directos y concretos para la ciudadanía”⁷⁸. Este cambio se puede entender dado que, para ese entonces ya estaban en completo funcionamiento tanto,

⁷⁶ Citado del sitio web de Agesic. Disponible en: <https://www.gub.uy/uruguay-digital/politicas-y-gestion/agenda-uruguay-digital-2025-agenda-digital-para-america-latina-caribe-2024> [acceso 26/11/2023].

⁷⁷ En el año 2018 recibía el nombre de D7, debido a la cantidad de miembros que lo integraban.

⁷⁸ Citado de Agesic. (2011). “Agenda Digital Uruguay. 15 objetivos para el 2015”. Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información: Presidencia de la República. Pag 4.

planes como Fibra Hogar⁷⁹ que venía desplegando una red de conexión a lo largo de todo el territorio como el Plan Ceibal que juntos lograban mitigar lo que había sido ese primer gran problema público que era la brecha digital. En este sentido, vemos cómo la AUD comienza a volcar sus prioridades en aspectos como la eficiencia del Estado (transformación en la relación Estado-Ciudadano) y el desarrollo económico. En cuanto a las líneas estratégicas desaparece el desarrollo de infraestructura y se potencia lo que es el papel de la educación en TICs y la generación de habilidades para la ciudadanía digital. A su vez, dentro de lo que son las líneas vinculadas al desarrollo económico, se le da mayor preponderancia al papel de la innovación y la generación de conocimiento, entendiendo a estos como factores fundamentales para que Uruguay logre alcanzar niveles de desarrollo similares a países del primer mundo.

En la cuarta edición de la AUD, podemos ver una simplificación de la estructura programática. Mientras que en las anteriores versiones se dividían en siete los ejes programáticos (sufriendo cambios marginales, pero manteniendo una misma estructura), en la ADU 2020 se plasman únicamente cuatro líneas estratégicas. La primera de ellas continúa la línea histórica de la Equidad e Inclusión Social como objetivo prioritario, pero categorizado como Políticas Sociales e Inclusión. A este respecto se sostiene que, si bien Uruguay ha venido avanzando en la disminución de la brecha digital ocasionada por desigualdades materiales, “en este período es necesario focalizarse en la disminución de las brechas digitales generadas por la adquisición desigual de competencias, motivando el interés y la formación de habilidades cada vez más sofisticadas”⁸⁰, agregándole a este punto una nueva dimensión al concepto de brecha digital, que tiene que ver ya no únicamente con diferencias en acceso a las TICs, sino también con diferencias en el aprovechamiento de ellas. Podemos ver aquí, una resignificación de ese objetivo inicial de la igualdad, que refleja el mantenimiento de una orientación de izquierda en la política digital. La segunda línea de acción es el Desarrollo Económico Sustentable, esto incluye una actualización a lo que venían siendo los objetivos económicos de la política digital, ya que incluye la dimensión ambiental, dándole a las TICs el papel de hacer del desarrollo

⁷⁹ Plan de Antel con el cual se buscó la universalización del acceso a banda ancha a través del despliegue de una red nacional de fibra óptica.

⁸⁰ Citado de Agesic. (2016). “Agenda Uruguay Digital. Transformación con equidad 2020”. Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación: Presidencia de la República. Pág 9.

económico algo sostenible en el tiempo⁸¹. La tercera, Gestión de Gobierno combina los aspectos tanto internos (transformación del Estado) como externos (participación ciudadana) vinculados a la dinámica entre el Estado y la ciudadanía. El cuarto y último eje de la AUD 2020 es la Gobernanza para la Sociedad de la Información que tiene como objetivos el “construir entornos seguros y formas de interacción basadas en la confianza, que promuevan la plena participación en la sociedad de la información”⁸², así como “fortalecer los marcos institucionales necesarios para la articulación, monitoreo, medición y promoción del sector TIC, garantizando la producción regular de datos y estadísticas que impacten la adecuación de las políticas digitales y los procesos de toma de decisiones”⁸³.

La última versión de la Agenda Uruguay Digital (AUD 2025), la cual corresponde al nuevo gobierno de coalición, establece cinco líneas de acción. La primera de ellas, al igual que en anteriores ediciones, hace referencia a los aspectos equitativos y de inclusión de la política digital. Sin embargo, al igual que en la AUD 2020, no se refiere a desigualdades en el acceso material, (Uruguay ya cuenta con un importante despliegue de infraestructura de conexión) sino a el aprovechamiento y uso de las mismas. Según la EUTIC⁸⁴ 2019 “el conjunto de habilidades que poseen las personas para realizar actividades en línea difiere entre distintos segmentos de la población. Los jóvenes y las personas de mayor nivel educativo cuentan con un conjunto más amplio y diverso de habilidades digitales que la media de los internautas”⁸⁵. Este es un primer aspecto llamativo, dado el cambio del signo ideológico del gobierno, esperaríamos una menor preocupación por aspectos de desigualdad (especialmente cuando no es materialmente notoria). Por su parte, todos aquellos aspectos que tiene que ver con el Estado y su relación con la ciudadanía se encuentran incluidos dentro de lo que es el lineamiento de “Transparencia, Eficiencia y Rectoría del Sector Público”, el cual hace mucho énfasis en la utilización de datos como activo para mejorar la eficiencia, tanto interna como externa.

⁸¹ Esto va en consonancia con los objetivos de desarrollo sustentable fijados por la ONU, que se plasman en los objetivos de la eLAC en sus distintas ediciones.

⁸² Citado de Agestic. (2016). “Agenda Uruguay Digital. Transformación con equidad 2020”. Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación: Presidencia de la República. Pag 18.

⁸³ Citado de Agestic. (2016). “Agenda Uruguay Digital. Transformación con equidad 2020”. Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación: Presidencia de la República. Pag 19.

⁸⁴ Encuesta de Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación.

⁸⁵ Citado de Agestic. (2020). “Encuesta de Uso de Tecnologías de la Información y comunicación 2019”. Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación: Presidencia de la República. Pag 54.

Evolución de las líneas estratégicas de la Agenda Uruguay Digital

| 2007-2008 | 2008-2010 | 2011-2015 | 2020 | 2025 |
|--|---|--|---|--|
| Equidad e Inclusión Social | Equidad e Inclusión Social | Equidad e Inclusión Social | Políticas Sociales e Inclusión | Sociedad Digital Inclusiva |
| Fortalecimiento Democrático | Fortalecimiento Democrático | Participación Ciudadana | Gestión de Gobierno | Transparencia, Eficiencia y Rectoría del Sector Público |
| Transformación del Estado | Transformación del Estado | Transformación del Estado | | Potenciar la Infraestructura de Telecomunicaciones, la Conectividad y la Ciberseguridad a Nivel Nacional |
| Desarrollo de Infraestructura | Desarrollo de Infraestructura | | | Impulso a la Competitividad e Innovación en Sectores Estratégicos |
| Desarrollo Productivo de la Industria | Desarrollo Económico Basado en Conocimiento | Innovación y Generación de Conocimiento | Desarrollo Económico Sustentable | |
| Educación y Generación de Conocimiento | Cultura, Educación y Generación de Conocimiento | Impulso a la Educación | Gobernanza para la Sociedad de la Información | |
| Integración e Inserción regional | Integración e Inserción Regional | Inserción Internacional Integración territorial | | Marco Normativo Habilitante de la Política Digital Nacional |

Fuente: Elaboración propia en base a documentos de Agenda Uruguay Digital.

Los otros tres lineamientos de la AUD 2025, tienen que ver con: la reaparición o reconversión de una línea de acción vinculada a la generación de infraestructura que hace especial énfasis en la importancia que tiene la ciberseguridad en un mundo cada vez más conectado. En segundo lugar, el impulso que se le puede dar a la economía, especialmente en sectores estratégicos con la utilización de tecnologías digitales y las facilidades que estas brindan para la interacción y colaboración entre el Estado y el sector privado. Y por último, la novedad de esta edición de la AUD es la búsqueda de generar un “Marco Normativo Habilitante de la Política Digital Nacional”, esto implica “promover las adaptaciones normativas necesarias para acompañar los avances tecnológicos, priorizando las mejoras en los procedimientos administrativos dentro de las entidades públicas y en la interacción con las personas, los mecanismos para el intercambio de

información entre entidades públicas y privadas y la gestión de emprendimientos en el ámbito digital”⁸⁶.

Plan de Gobierno Digital 2025

Sumado a la AUD 2025, al comienzo del periodo de gobierno de Lacalle Pou se agregó un nuevo documento llamado Plan de Gobierno Digital 2025 (PGD), que no solo acompaña los lineamientos y objetivos de la AUD, sino que propone un trabajo más focalizado para determinadas áreas de la administración pública, resumidas en cinco líneas de acción y enmarcadas dentro de cuatro ejes rectores, que son: la alineación con los objetivos nacionales del gobierno, la eficiencia y el ahorro, la calidad de los servicios públicos, y la transparencia de la gestión pública. Tal como se expresa “en consonancia con la Agenda Uruguay Digital 2025, que refleja la Política Digital del país, el Plan de Gobierno Digital 2025 tiene como objetivo profundizar la transformación digital del Estado”⁸⁷. Es decir, que mientras la AUD establece la política digital en un nivel que podríamos denominar macro, el PGD pretende establecer un trabajo más específico en las áreas que son competencia directa del Estado y de la administración pública.

La mayoría de los ejes rectores propuestos por el PGD están muy vinculados al desarrollo de la segunda línea estratégica de la AUD y que ha sido un pilar fundamental de la política digital uruguaya desde sus inicios. La utilización de tecnologías digitales para hacer al Estado más eficiente, brindar servicios públicos de mayor calidad y mejorar la transparencia son las bases de la transformación digital de casi cualquier Estado. Sin embargo, este nuevo plan establece un principio esencialmente “político” y no técnico, y es la búsqueda de que la política digital este “alineada con los objetivos nacionales de gobierno”. Este principio va en sintonía con algunas de las decisiones del gobierno que ya veníamos observando previamente, la designación en Agesic de un director ejecutivo con un perfil político, el traspaso de Ceibal de la órbita de un ente especializado como el LATU a la órbita del Poder Ejecutivo a través del MEC; son algunos de los hechos que demuestran la intención de la nueva administración de “destecnificar” la política digital y que la misma acompañe las orientaciones políticas de la administración.

⁸⁶ Citado de Agesic. (2020). “Agenda Uruguay Digital 2025. Sociedad digital resiliente”. Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación: Presidencia de la República. Pag 20.

⁸⁷ Citado de Agesic. (2021). “Plan de Gobierno Digital 2025”. Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación: Presidencia de la República. Pag 2.

Al analizar las distintas líneas de acción planteadas en el PGD (Transformación digital de los procesos; Transformación digital de los servicios; Fortalecimiento de la sociedad de la información; Innovación, tecnologías emergentes y plataformas; y Ciberseguridad) podemos ver la vinculación que estos tienen con los ejes rectores y construir la matriz teórica de la política de gobierno digital para este período.

Matriz teórica de la Política de Gobierno Digital

| | | Ejes rectores | | | |
|------------------|--|---|---------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| | | Alineación con los objetivos nacionales de gobierno | Eficiencia y ahorro | Calidad de los servicios públicos | Transparencia de la gestión pública |
| Líneas de acción | Transformación digital de los procesos | X | X | X | X |
| | Transformación digital de los servicios | X | X | X | X |
| | Fortalecimiento de la sociedad de la información | X | | | X |
| | Innovación, tecnologías emergentes y plataformas | X | X | X | |
| | Ciberseguridad | X | | | |

Fuente: Elaboración propia en base al documento Plan de Gobierno Digital 2025.

Tanto la transformación digital de los procesos, como la transformación digital de los servicios se ven travesadas por los cuatro principios rectores. Para el caso de estos objetivos se menciona la búsqueda de generar que los procesos determinados como prioritarios por la administración pública se digitalicen en un 100%, buscando simplificar los procesos internos y generar una burocracia estatal que sea más amigable con el ciudadano (aplicando el principio de “datos solo una vez”); y que se transparente la gestión pública. A su vez, podemos decir que estos objetivos van en sintonía con los objetivos del gobierno nacional, ya que formaban parte tanto del Programa de Gobierno del Partido Nacional como del Compromiso por el País. En el primero, se expresaba que:

“Las nuevas tecnologías permiten centralizar la información y hacerla accesible a distintos servicios. Por ejemplo, es posible reunir todos los datos correspondientes a una persona que sean relevantes para la realización de trámites ante el Estado, y por esa vía eliminar la exigencia de volver a aportar documentación probatoria. Los anuncios que se hicieron en esta materia apenas han generado avances en esta dirección. Para lograrlo en plazos razonablemente breves, nos proponemos fortalecer a la AGESIC. Hace falta ajustar sus metas y objetivos, rever sus procesos y reorganizar su funcionamiento”⁸⁸ (Partido Nacional, 2019).

En lo que concierne al fortalecimiento de la sociedad de la información y comunicación la misma hace referencia a dos grandes objetivos, por un lado la búsqueda de construir una ciudadanía digital a través de la cual los ciudadanos se vinculen con el Estado, generando una mayor transparencia en la gestión, es decir “implementar nuevos modelos de procesos y herramientas tecnológicas para promover la transparencia de las políticas públicas, la apertura de datos, la colaboración y la participación ciudadana digital”. Por otro lado, se hace hincapié en la necesidad de seguir reduciendo las brechas digitales. Si bien, como hemos visto anteriormente, sería esperable que en un gobierno de derecha la búsqueda de mayor igualdad no sea una prioridad, este también era uno de los objetivos planteados previamente en el programa de gobierno, sin embargo, el mismo hace mayor énfasis en la brecha digital existente entre Montevideo y el interior del país⁸⁹.

Por otra parte, los objetivos vinculados a la “innovación, tecnologías emergentes y plataformas”, mencionan tres componentes. Por un lado, la utilización de datos para la toma de decisiones y la generación de políticas públicas basadas en evidencia, esto, orientado hacia la aplicación de las “tecnologías emergentes en soluciones innovadoras para la Administración Pública”⁹⁰, demuestran la alineación con los objetivos nacionales en el uso de tecnologías innovadoras dentro del Estado. Por su parte, también se vincula con el principio de eficiencia y ahorro, así como de mejora en la calidad de los servicios público a través de la interoperabilidad. Como lo expresa el PGD, se busca “promover el desarrollo de plataformas escalables y transversales, para la generación de servicios de valor público por parte de organizaciones públicas y privadas. Universalizar la

⁸⁸ Citado de Partido Nacional. (2019). “Programa de gobierno: Lo que nos une”. Pag 17.

⁸⁹ Partido Nacional. (2019). “Programa de gobierno: Lo que nos une”. Pag 50.

⁹⁰ Citado de Agesic. (2021). “Plan de Gobierno Digital 2025”. Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación: Presidencia de la República. Pag 14.

interoperabilidad e integración de datos en la Administración Pública. Diseñar la arquitectura de gobierno en torno a una red de APIs y componentes compartidos, estándares abiertos y conjuntos de datos, para que los organismos públicos y el sector privado puedan brindar servicios en forma segura, innovadora y responsable”⁹¹.

Finalmente, en el aspecto de Ciberseguridad se hace hincapié en el fortalecimiento del CERTuy⁹², medida incluida dentro de las propuestas del Partido Nacional: “fortaleceremos el rol del Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad (CERTuy), para que pueda asumir funciones de asesoramiento formal al sector académico y privado. Trabajaremos en conjunto con todos los actores públicos y privados para que Uruguay sea un referente en materia de ciberseguridad, prolongando y profundizando las experiencias ya realizadas en materia de capacitación”⁹³. Además de fortalecer el ecosistema de ciberseguridad a través de la formación de técnicos y especialistas en la materia a través de una formación técnica terciaria y universitaria.

En suma, no hay diferencias significativas entre los distintos gobiernos sobre cuales deben ser los objetivos y lineamientos en cuanto a la transformación digital del Estado, parecería que, al menos en este ámbito la orientación es esencialmente técnica y acompaña los lineamientos de organismos internacionales especializados en la materia. Sin embargo, la mayor diferencia que podemos encontrar entre el gobierno de la coalición con respecto a los períodos del Frente Amplio es en la forma de gobernanza, y la insistencia en que la política digital este en sintonía con el resto de políticas públicas.

4. Conclusiones

El nacimiento de la política digital en Uruguay coincidió con un contexto político inédito, a la vez que el mundo ingresaba en la era digital (y a los debates y cuestiones asociados a ella) en Uruguay se daba la llegada por primera vez de un partido de izquierda al gobierno. En este sentido, la política digital uruguaya nació como una política de izquierda, tanto por su principal objetivo como por sus medios. El primero fue la reducción de la brecha digital en un sentido material, que luego, fue evolucionando y ampliando esa interpretación, pero manteniendo una inspiración igualitarista. El segundo

⁹¹ Citado de Agestic. (2021). “Plan de Gobierno Digital 2025”. Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación: Presidencia de la República. Pag 15.

⁹² Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática del Uruguay.

⁹³ Citado de Partido Nacional. (2019). “Programa de gobierno: Lo que nos une”. Pag 52.

fue ubicar al Estado como principal agente para alcanzar ese objetivo, el cual desplegó la política a través de la creación de dos instituciones, Agesic como unidad coordinadora y Ceibal como centro de innovación educativa, y una tercera (Antel), que, si bien ya existía previamente, había tenido al Frente Amplio como uno de los principales defensores de su status de empresa pública en los años previos.

Durante los quince años de gobierno del Frente Amplio, la política digital uruguaya tuvo dos características principales. La primera es que estuvo relegada casi exclusivamente al ámbito técnico, si bien la decisión de que fuera el Estado quien llevara adelante esas transformaciones, y que la reducción de la brecha digital fuera su principal objetivo son decisiones que podríamos denominar ideológicas, el perfil de las personas que la llevaron a cabo y la falta de debate político⁹⁴ en torno a ella, son prueba de que, al menos durante esos años, la política digital no fue un área relevante para el sistema político. La segunda, es su alineamiento con los objetivos y recomendaciones de política digital regionales e internacionales, el apego de la Agenda Uruguay Digital con las distintas versiones de la eLAC, así como la inclusión de Uruguay en las *Digital Nations* dan cuenta de ese fenómeno.

Aunque lo esperable, una vez comenzado el gobierno de la coalición liderada por Lacalle Pou hubiera sido que, la política digital no se preocupara por aspectos vinculados a la desigualdad y que disminuyera el protagonismo del Estado en favor del mercado, podemos ver como factores como la herencia institucional (NIH) y el cálculo racional (TER) constituyen una buena explicación del porque no se observan cambios radicales, ni en las instituciones que llevan adelante la política ni en sus principios y objetivos. Sin embargo, esto no quiere decir que la política haya permanecido inmodificada, si bien no se eliminaron o crearon nuevos organismos, si se realizaron modificaciones sobre los ya existentes como el traspaso de Ceibal de la órbita del LATU al Ministerio de Educación y Cultura; o el cambio en la dirección de Agesic, de una dirección completamente técnica a una dirección política. Estos, son cambios que demuestran la intención de la nueva administración de transformar un área de política pública que venía teniendo una gobernanza principalmente técnica, en una gobernanza política. Aunque este tipo de cambios no podemos atribuírselo a una orientación ideológica específica, si hubo otro

⁹⁴ Si bien el Plan Ceibal si fue motivo de debate político, el mismo puede entenderse como parte del debate por un área de política pública tradicional como lo es la educación, más que por su calidad de política tecnológica.

tipo de cambios que podríamos denominar de “corte liberal” en lo económico. En el plano de la infraestructura y las telecomunicaciones se realizaron modificaciones para motivar la competencia en el área de telefonía móvil (portabilidad numérica) y la habilitación a privados para poder vender conexión a internet. Estas, son algunas de las medidas pro mercado que se han llevado adelante y que muestran una diferencia ideológica con el gobierno anterior, pero que constituyen cambios marginales si los comparamos con las grandes continuidades que se sucedieron. Estas son: una política digital desplegada principalmente desde el Estado, el mantenimiento de los objetivos de la política, y el apego a los lineamientos internacionales.

Si bien el objetivo de este trabajo es dar cuenta de los cambios y continuidades que se dieron en la política digital con el cambio de gobierno en 2020, es menester reconocer que estamos comparando aquí quince años de política del Frente Amplio con tres del gobierno de coalición. Razón por la cual, es posible que la falta de reorientación ideológica pueda estar también influenciada por la falta de tiempo para realizar cambios profundos. Sin embargo, creo que logramos brindar un panorama completo de las características de la política digital y su evolución a lo largo del tiempo, así como de factores que nos ayudan a entender los mismos. Sin embargo, el hecho de que esta haya sido un área de política muy marcada por lo técnico y que en los últimos años hemos visto indicios (al menos por parte de uno de los actores) de querer generar un mayor control político sobre ella, cabe preguntarnos si con el paso de los años, y a medida que la sociedad y el Estado hagan propias las tecnologías digitales, no asistiremos a un escenario donde esta arena de política pase a estar más presente en el debate público, haciendo que los partidos, y la ciudadanía en general, tomen posiciones ideológicas más marcadas con respecto a ella.

Bibliografía

- Agesic. (2007). “Agenda Digital Uruguay 2007-2008 para la Sociedad de la Información y el Conocimiento”. Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento: Presidencia de la República.
- Agesic. (2008). “Agenda Digital Uruguay 2008-2010 para la Sociedad de la Información y el Conocimiento”. Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento: Presidencia de la República.
- Agesic. (2011). “Agenda Digital Uruguay. 15 objetivos para el 2015”. Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información: Presidencia de la República.
- Agesic. (2016). “Agenda Uruguay Digital. Transformación con equidad 2020”. Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación: Presidencia de la República.
- Agesic. (2020). “Agenda Uruguay Digital 2025. Sociedad digital resiliente”. Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación: Presidencia de la República.
- Agesic. (S.F.). Creación y evolución histórica. Presidencia de la República. [online]. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/creacion-evolucion-historica> [acceso 31/10/2023].
- Agesic. (2015). Del Gobierno Electrónico al Gobierno Digital. [online]. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/del-gobierno-electronico-al-gobierno-digital> [acceso 11/1/2024].
- Agesic. (2020). “Encuesta de Uso de Tecnologías de la Información y comunicación 2019”. Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación: Presidencia de la República.
- Agesic. (S.F.). Estructura del Organismo. Presidencia de la República. [online]. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/estructura-del-organismo> [acceso 1/11/2023].

- Agesic. (2021). “Plan de Gobierno Digital 2025”. Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación: Presidencia de la República.
- Agesic. (S.F.). Presupuesto. Presidencia de la República. [online]. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/informacion-gestion/presupuesto> [acceso 30/10/2023].
- Álvarez, K. (2009). “La capacitación laboral de Antel: período 2000-2004”. Tesis de grado. Universidad de la República: Facultad de Ciencias Sociales.
- Bobbio, N. (1994). “Derecha e izquierda”. Barcelona: Taurus.
- Bogliaccini, J et al. (2019). “Twitterquía: La política de las redes en Uruguay”. Montevideo: Ediciones Túnel.
- Camarena, A. (2018). “Efectividad de la campaña de Barack Obama en redes sociales (2008) y su impacto social a nivel mundial”. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Camou, A. (2023). “La estructura básica de la teoría de la elección racional (TER) en Camou, A. (2023). Cuestiones de teoría social contemporánea. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. EDULP. pp. 506-550: gráf.
- Canal 180. (2017). “Las críticas al Plan Ceibal en su propio homenaje”. [online]. Disponible en: https://www.180.com.uy/articulo/68439_las-criticas-al-plan-ceibal-en-su-propio-homenaje [acceso 29/12/23].
- Ceibal. (2022). “Aprendiendo del futuro”.
- Ceibal. (S.F.). Histórico del presupuesto y su ejecución. [online]. Disponible en: <https://ceibal.edu.uy/institucional/articulos/historico-del-presupuesto-y-su-ejecucion/> [acceso 30/10/2023].
- Ceibal. (S.F.). Qué es Ceibal. [online]. Disponible en: <https://ceibal.edu.uy/institucional/que-es-ceibal/> [acceso 21/10/2023].
- Cepal. (2015). “eLAC 2018 Agenda Digital para América Latina y el Caribe” Infografía.
- Clastornik, J. (S.F.). [Perfil de LinkedIn]. Disponible en: <https://www.linkedin.com/in/jclastor/> [acceso 1/11/2023].
- Domingo, R y Zipitría, L. (2014). “Marco regulatorio y empresas públicas en Uruguay”. Documento de Trabajo No. 15/14. Departamento de Economía: Facultad de Ciencias Sociales
- Dye, T. (1975). “Understanding Public Policies”. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 12° edición.

- Estévez, A y Esper, S. (2008) “Las políticas públicas cognitivas: el enfoque de las coaliciones defensoras”. Documento del Centro de Investigaciones en Administración Pública1. Buenos Aires: UBA.
- Garcé, A y Armellini, M. (2008). “Democracia y desarrollo: un enfoque “partidista” en Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 17 N°1 - ICP – Montevideo.
- Graña, F. (2013). “El Plan Ceibal en Uruguay: proceso, contenidos e instituciones”. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.
- Grupo de Trabajo de Ciudadanía Digital. (2023). “Construyendo ciudadanía en entornos digitales. Punto de partida”. Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información.
- HG. (S.F.). Fomentando la transformación digital en Uruguay. [online]. Disponible en: <https://www.hg.com.uy/> [acceso 31/10/2023].
- Internet Society. (2016). “Gobernanza de Internet. Por qué funciona el enfoque de múltiples partes interesadas”.
- Lacalle, L et al. (2019). “Compromiso por el País”.
- La Diaria. (2021). “Hugo Odizzio dejará la presidencia del BPS para asumir al frente de la nueva agencia de evaluación de políticas públicas” [online]. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/10/hugo-odizzio-dejara-la-presidencia-del-bps-para-asumir-al-frente-de-la-nueva-agencia-de-evaluacion-de-politicas-publicas/> [acceso 3/1/2024].
- Lahera, E. (2004). “Política y políticas públicas”. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social (CEPAL).
- Lakoff, G. (1996). “Política moral. Cómo piensan progresistas y conservadores”. Madrid. Capitán Swing.
- La Red 21. (2014). “Brechtner dice que las críticas del Partido Nacional a las ceibalitas son un «ataque»”. [online]. Disponible en: <https://www.lr21.com.uy/politica/1184077-brechner-dice-que-las-criticas-del-partido-nacional-a-las-ceibalitas-son-un-ataque> [acceso 29/12/23].
- Larrouqué, D. (2013). “La implementación del Plan Ceibal: coaliciones de causa y nueva gerencia pública en Uruguay” en Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol.22 no.1. Montevideo.
- Licino, Hal. (2012). “Cómo las redes sociales crearon la Primavera Árabe en Benchmark” [online]. Disponible en: <https://www.benchmarkemail.com/es/blog/como-las-redes-sociales-crearon-la-primavera-arabe/> [acceso 28/09/2023].

- Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). “Las Políticas Públicas”. Barcelona: Editorial Ariel.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación. (2022). ABC. Decreto 767 del 16 de mayo de 2022: la nueva Política de Gobierno Digital. Colombia.
- M24-Escucha distinto. (2022). “Lacalle Pou no tiene idea de privatizar Antel como quiso su padre, defiende las empresas públicas, sostuvo Sanguinetti”. [online]. Disponible en: <https://administrador.m24.com.uy/lacalle-pou-no-tiene-idea-de-privatizar-antel-como-quiso-su-padre-defiende-las-empresas-publicas-sostuvo-sanguinetti/> [acceso 12/1/2024].
- Montevideo Portal. (2020). “Hugo Odizzio será el próximo director ejecutivo de Agestic” [online]. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Ciencia-y-Tecnologia/Hugo-Odizzio-sera-el-proximo-director-ejecutivo-de-Agestic-uc745551> [acceso 3/1/2024].
- Montevideo Portal. (2020). “José Clastornik se despide de Agestic, tras más de 13 años como su director ejecutivo”. [online]. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Ciencia-y-Tecnologia/Jose-Clastornik-se-despide-de-Agestic-tras-mas-de-13-anos-como-su-director-ejecutivo-uc745838> [acceso 11/172024].
- Núñez Cruz, M. (2021). “Movilizaciones sociales de un cambio de época. El movimiento de los Chalecos Amarillos en Francia”. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Nueva Época. Núm. 243. pp. 325-344. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Oficina de Planeamiento y presupuesto. (2023). Portal de Transparencia presupuestaria. [online]. Disponible en: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/presupuesto-nacional> [acceso 30/10/2023].
- Paguas, H. (S.F.). [perfil de LinkedIn]. Disponible en: <https://www.linkedin.com/in/hebert-paguas-30b025117/> [acceso 1/11/2023].
- Parra Ramírez, E. (2009). “Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas”. Administración & Desarrollo, 37 (51), 153-160.
- Partido Nacional. (2019). “Programa de gobierno: Lo que nos une”.
- Pastor, O y Dasí, J. (2015). “La atención prestada al territorio en las políticas públicas: apuntes a partir de la primera fase de un Delphi”. En de la Riva, J, Ibarra, P, Montorio, R y Rodrigues, M. (2015) Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación. Universidad de Zaragoza.

- Ramírez, M, F. (2007). “El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española”. Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas. Vol. 7, núm. 13, 2007. pp. 249-264. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá.
- Rivoir, A y Morales, M. (2023). “Políticas digitales en educación en Uruguay. Tendencias emergente y perspectivas de futuro”. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (Unesco). Unicef.
- Rodriguez, M, A. (2021). “Modelo general para la creación de las políticas públicas”. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 19, 66-94. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n19.86948>.
- Sociedad Uruguay mírate. (2020). “Plan Ceibal se vinculará con el Poder Ejecutivo a través del MEC”. [online]. Disponible en: <https://www.sociedaduruguay.org/2020/05/plan-ceibal-se-vinculara-con-el-poder-ejecutivo-a-traves-del-mec.html> [acceso 01/01/2023].
- Stein, E y Tommasi, M. (2006). “La política de las políticas públicas”. Política y gobierno Vol. 13 núm. 2. Pp 393-416.