

**Tramitación de la innovación en la política educativa uruguaya.
Análisis del proceso de toma de decisiones en la definición del Plan Ceibal
(Uruguay, 2006-2007).**

Monografía Final

Licenciatura en Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Orientador: Nicolás Bentancur

2012

Analía Sclavo Charlone



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



Índice

	Pág.
Introducción	3
Capítulo I. Marco conceptual y delimitación del campo de estudio	5
1.1 Aproximación al análisis de las políticas públicas	5
1.2 Agenda pública y formulación política: claves para el análisis	9
1.3 La configuración de actores de las políticas públicas	12
Capítulo II. Escenario de la educación en Uruguay	15
2.1 Marco institucional y gobierno de la educación	15
2.2 Actores relevantes y características del juego político en la educación	17
2.3 Coyuntura educativa y lineamientos para el período 2005-2010	21
Capítulo III. El Plan Ceibal: una política educativa innovadora	23
3.1 Las políticas educativas y la introducción de innovaciones en la enseñanza	23
3.2 Modalidad 1:1 como estrategia de inclusión digital: la iniciativa Plan Ceibal	26
3.3 La “constelación de actores” del Plan Ceibal	28
Capítulo IV. Reconstrucción del proceso de toma de decisiones del Plan Ceibal	31
4.1. La secuencia de interacciones durante la agenda y formulación del Plan Ceibal	32
4.2. Las decisiones de los actores-clave y los puntos de controversia	36
4.2.1. Definiciones del trabajo en comisión	36
4.2.2. Ejes de controversia durante el proceso de formulación	38
Capítulo V. Caracterización y análisis del proceso de toma de decisiones	41
5.1. Ponderación política y originalidad del proceso decisorio del Plan Ceibal	41
5.2. Construcción política del Plan Ceibal y racionalidad de los actores durante el proceso decisorio	44
Capítulo VI. Conclusiones	50
Bibliografía	53

Introducción

El presente trabajo investiga sobre el proceso de toma de decisiones en la política educativa uruguaya durante el primer gobierno del partido Frente Amplio (2006-2007), específicamente a partir una iniciativa concreta: incorporar las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) de manera universal a la educación pública primaria, a través de un “modelo 1:1” –una computadora por niño- que se vio plasmado en lo que se denominó: “*Plan Ceibal*” (Plan “Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea”). La negociación por la implementación de una alternativa de tales características, requirió la participación de diversos actores que lograran acordar un conjunto mínimo de estrategias para dejar sentada la decisión por adoptar este modelo en Uruguay. Durante este proceso se presentaron distintas posturas entre los actores-clave para la implementación del Plan: (a) del sistema político; (b) de los organismos públicos convocados; y, (c) del sistema educativo. Si bien la iniciativa contó mayoritariamente con el apoyo de estos actores, en el seno del sistema educativo se suscitaron varias divergencias respecto a la definición de esta política que no terminaron de saldarse ni negociarse durante el proceso de formulación. Tratándose del primer gobierno de izquierda en Uruguay y en un contexto político que propició la participación de los actores educativos en diversas instancias consultivas, resulta paradójico que la definición de una de las políticas de mayor trascendencia y connotación para la educación durante el período, se tramitara sin el consenso de los actores del sistema educativo.

Comprender este fenómeno implica profundizar en el análisis de cómo se toman las decisiones de política educativa en Uruguay: conocer quiénes participan en la toma de decisiones, y cómo se saldan las divergencias entre los distintos actores cuando estas se presentan. A los efectos de esta investigación, interesa obtener respuesta a las siguientes interrogantes: ¿cuál es el rol que cumple el sistema educativo en la definición de las políticas públicas de su sector en Uruguay?, ¿cuán participativo fue el proceso de decisiones del Plan Ceibal?, ¿quiénes participaron efectivamente en la instancia de formulación?; y ¿por qué el gobierno descartó lograr un acuerdo con los actores educativos previo a la definición del Plan?

Además, se deben considerar los factores que determinaron que se optara por esta política específica y no por otra alternativa de inclusión digital escolar. En tal sentido es menester preguntarse: ¿cómo fue la incorporación del tema en la agenda del gobierno? y concretamente ¿quiénes propusieron la iniciativa “un computador por niño”?, ¿cuál fue el rol de estos actores en el diseño de la propuesta?, ¿se plantearon alternativas?, ¿quiénes participaron en dicha instancia?; y especialmente: ¿qué motivó que la iniciativa pasara a ser prioridad del gobierno de turno?

Si bien ya son numerosos los estudios que analizan el fenómeno social que engloba el Plan

Ceibal desde diversas disciplinas, aún no se han desarrollado análisis desde una mirada politológica en cuanto al problema de la tramitación de esta innovación en la educación uruguaya. El interés en ello radica en la convicción de que la participación, y más aun, el consenso de los actores educativos en la definición de las decisiones que implican innovaciones o reformas al quehacer educativo es siempre una variable que condiciona el éxito de la implementación y los resultados de la política (Pedró; Puig, 1998). Siguiendo a Scartascini “*el potencial de las recetas de política para lograr resultados positivos depende, en gran medida, de la calidad del proceso de formulación de políticas a través del cual se debaten, se aprueban y se implementan. Aun las mejores políticas pueden no lograr sus frutos si el proceso no es el adecuado*” (Scartascini et al, 2010: 2). Esta es la razón principal que motiva el estudio que aquí se presenta: lograr dar una explicación al **cómo** se toman las decisiones respecto a las políticas educativas del país y **a qué responden** las mismas.

Más aún, como se verá a lo largo de este trabajo, la tramitación política del Plan Ceibal se caracterizó por romper con el modelo tradicional de hechura de políticas educativas del país y con la tónica gradualista imperante durante el primer gobierno de izquierda (2005-2010); es por ello que se intenta con esta investigación dar respuesta a la siguiente pregunta general: ¿cómo es posible que esta innovación, que rompió con el path dependence del sistema educativo uruguayo, con la lógica gradualista del gobierno de turno, y con los determinantes teóricos relevados, pudiera finalmente concretarse?

El objetivo general que se plantea es entonces, analizar la tramitación política del Plan Ceibal durante los procesos de agenda y formulación, y explicar: (i) los factores que llevaron al gobierno uruguayo de turno a aprobar esta iniciativa y a tramitarla sin el consenso de los actores del sistema educativo; y (ii) aquellos factores que hicieron que la iniciativa finalmente se concretara a pesar de las características de su tramitación.

Para ello este estudio se propone reconstruir el proceso de elaboración política que va desde la incorporación de este tema en la agenda de gobierno en el año 2006, hasta la promulgación del decreto presidencial que crea el Plan Ceibal en abril de 2007. Esto implica específicamente (a) identificar a los actores que participaron durante estas etapas, sus características, recursos y ámbitos de acción; (b) examinar la secuencia y tipo de interacciones que se suscitaron entre los diversos actores; (c) registrar las opiniones, preferencias e intereses de los actores-clave respecto a la alternativa Plan Ceibal; (d) analizar las estrategias y comportamientos que evidenciaron los distintos actores para hacer valer sus preferencias; y (e) determinar los factores que causaron la participación (mayor o menor) de los actores en el entramado de la formulación del Plan Ceibal.

Para una mejor comprensión del estudio de caso que aquí se plantea, el trabajo se estructura en los capítulos que se presentan a continuación:

En el primer capítulo, se establece el marco teórico de referencia para el estudio de la hechura de las políticas públicas, las perspectivas interpretativas de estos procesos y los esquemas analíticos aplicables a un estudio de caso como el que se pretende.

En el capítulo dos, se describe el escenario de la educación en Uruguay profundizando en el entramado del “juego político” del sistema educativo, su marco institucional, sus actores y su relacionamiento; así como en el contexto educativo que se planteó durante el primer gobierno del Frente Amplio en el país.

En el tercer capítulo, se establece una aproximación teórica a la construcción de políticas educativas y la introducción de TICs a la enseñanza, y un primer acercamiento al Plan Ceibal en términos generales –como política educativa innovadora- y en términos particulares – sus características, breves antecedentes, y surgimiento de la iniciativa. Se deja sentado aquí también el mapeo de actores participantes en su elaboración y sus características principales.

En el capítulo cuatro se presenta la descripción y sistematización de la formulación del Plan Ceibal. Se esbozará la reconstrucción del proceso de agenda y formulación a partir de los datos obtenidos tras la aplicación de las técnicas de estudio seleccionadas.

En el quinto capítulo se realiza el análisis de los datos obtenidos y se interpretan los resultados respecto al marco teórico de referencia.

Por último se presenta un capítulo dedicado a las conclusiones del trabajo y a reflexiones sobre el tema de estudio propuesto.

Capítulo I. Marco conceptual y delimitación del campo de estudio

1.1 Aproximación al análisis de las políticas públicas

El presente apartado pretende exponer un marco conceptual de referencia, que dé cuenta de los abordajes analíticos desde la ciencia política capaces de brindar explicaciones teóricas sobre cómo interpretar los procesos de elaboración de la política pública. Con esta finalidad se hará mención, en primer lugar, al concepto de “política pública” y sus características, y posteriormente se presentarán las perspectivas para el análisis de su proceso de elaboración que serán utilizadas en el transcurso de esta investigación.

Se entenderá en términos generales por políticas públicas a: aquellas decisiones/acciones¹ del

¹ En términos de Dye (1992), las políticas públicas pueden considerarse como decisiones o no decisiones de los poderes públicos. Esta apreciación manifiesta que no todos los asuntos públicos pasibles de ser considerados en la arena política se incorporan finalmente a la agenda pública. No decidir sobre algún tema específico también es una forma de hacer política según el autor.

gobierno que “*corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos*” (Lahera, 2004: 7) (Busquets, 1996; Lahera, 2004). Esta definición, aunque amplia, permite considerar y distinguir tres aspectos fundamentales de las políticas públicas: (a) son decisiones/acciones; (b) corresponden a asuntos públicos; y (c) son emitidas por actores gubernamentales. A los efectos de esta investigación, interesa analizar tanto *qué* decisiones/acciones –la política pública como producto de un proceso de elaboración - y más enfáticamente *cómo* se forman las decisiones políticas en torno a un asunto público concreto – analizar el proceso de elaboración política en sí mismo-.

Siguiendo a Subirats et al (2008), existen ciertos elementos constitutivos de cualquier política pública, que se presentan aquí de forma resumida y categorizada correspondiendo a lo definido anteriormente: (a) aquellos elementos propios del proceso de elaboración política: existencia de diversas decisiones y actividades; existencia de algún programa de intervenciones; existencia de actos formales de implementación de lo decidido (b) aquellos elementos que refieren a la solución de un asunto público concreto: existencia o percepción de una situación considerada insatisfactoria pasible de intervención política; existencia de cierta base conceptual de partida o “modelo causal” para la resolución del problema; existencia de grupos-objetivo cuya conducta pretende modificarse a través de la puesta en marcha de la política; y, (c) aquellos elementos relativos al tipo de decisión: quienes son responsables por estas decisiones lo son en su condición de actores públicos; y estas decisiones tienen naturaleza obligatoria. La consideración de estos elementos en su conjunto, habla de la complejidad del concepto y del desafío analítico que se enfrenta a la hora de realizar un trabajo interpretativo exhaustivo de cualquier política pública concreta. Pero también, pone de manifiesto dos salvedades a tener en cuenta: en primer término, el estudio de una política pública específica debe interrelacionar estos elementos constitutivos de manera integrada al análisis; y, en segundo lugar, los elementos que refieren a la elaboración de una política pública son constitutivos de la misma; esto implica que la política pública puede ser analizada como concepto dinámico, *en acción*, ligado en su desarrollo a un proceso de decisiones/acciones y no solo como resultado de las mismas.

Esta última apreciación es el catalizador para el análisis que la presente investigación propone: estudiar el proceso de elaboración de la política pública, explicándola desde su lógica de acción. Con este propósito se presenta a continuación un marco de referencia analítico, que integra dos perspectivas preponderantes en la materia, a saber: una concepción interactiva y participativa del proceso de toma de decisiones (policy-making process); y un enfoque neoinstitucionalista histórico sobre el comportamiento de los actores y sus interacciones.

La concepción interactiva y participativa de la toma de decisiones, más que enfatizar en fases o momentos de un proceso de elaboración política, hace hincapié en los agentes que participan en el

proceso decisorio y a sus interacciones en la definición de las decisiones y acciones políticas. Se encuentra en Charles E. Lindblom al mayor exponente de esta concepción.

Lindblom (1980) advierte críticamente que las diversas etapas del llamado proceso de la política manifiestan y plantean reiteradamente las mismas cuestiones y que éstas (conflicto, cooperación o ajuste, análisis racional o transacción política, burocracia o pluralismo) son el objeto propio y principal de estudio. [...] Por eso, [...] prefiere hablar de policy-making process, en sentido politizado de describir y explicar el proceso mediante el cual las fuerzas políticas se arreglan y al hacerlo confeccionan de hecho la política (Lindblom, 1980: cap. 1) (Aguilar Villanueva, 1993: 17).

Lo importante para el autor no son entonces las etapas analíticas que se puedan identificar en un proceso de elaboración, sino las relaciones e interacciones entre los distintos agentes que participan en la hechura de las decisiones. Importa entonces conocer y explicar cómo hacen valer sus intereses, cuáles son sus concepciones, y que recursos movilizan en aras de influir en la toma de decisiones en torno al asunto político que los convoca. Así, interesa analizar el juego político intrínseco a la toma de decisiones de toda política pública.

Cuando hablamos de “política pública”, nos estamos refiriendo a “procesos”, “decisiones”, “resultados”, ..., pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno de “poderes” en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos (Lindblom, 1991: 7).

Son estas tensiones cooperativas-conflictivas entre actores y racionalidades las que determinan la toma de decisiones, y en consecuencia la política pública. De este modo la política pública puede entenderse como el resultado del juego político entre los agentes participantes; pero además, puede aplicarse el mismo razonamiento a cada una de las fases del proceso de elaboración política. Toda fase del proceso de elaboración implica una instancia decisoria en la que participan distintos agentes y racionalidades. Para que un asunto se incorpore a la agenda gubernamental se requiere una toma de decisiones; la formulación de una política remite también a una toma de decisiones respecto a objetivos a alcanzar, propuesta de estrategias de acción, y la elección de una alternativa o varias de ellas; lo mismo podemos decir de la implementación y las otras fases del proceso.

Retomando las palabras de Subirats et al, cada momento del proceso de elaboración política es pasible de ser analizado bajo estos parámetros: el marco de referencia cíclico –la consideración analítica de distintas fases por las que pasa la elaboración de una política- es una herramienta analítica que tiene que ser complementada con un análisis transversal. *“Dicho análisis transversal reposa en el análisis profundo de las principales claves de lectura de las políticas públicas: los actores, sus recursos y el marco institucional dentro del cual tienen lugar sus interacciones”* (Subirats et al, 2008: 50). En este sentido cabe señalar que la transversalización también depende

del enfoque analítico que se considere para examinar el comportamiento de los agentes. Este estudio se centrará tanto en los agentes participantes, como en el marco institucional en que se encuentran, así como en los recursos que poseen y que movilizan (recursos institucionales y de otros tipos), intentando identificar las distintas racionalidades que evidencian a la hora de influir en el proceso de toma de decisiones. Siguiendo estas pretensiones, se eligió el enfoque neoinstitucionalista histórico para el abordaje del tema que se propone.

Según Putnam (1993), las diversas corrientes neoinstitucionalistas acuerdan en dos postulados fundamentales. En primer lugar, las instituciones influyen los productos políticos porque ellas – las reglas y procedimientos normalizados que conforman las instituciones- estructuran el comportamiento de los actores, es decir, sus identidades, su poder y sus estrategias. En segundo lugar, las instituciones son construidas y moldeadas históricamente, lo que les otorga inercia y resistencia al paso del tiempo, y las hace dependientes de su propia trayectoria. Esto hace que cualquier desarrollo futuro se encuentre condicionado por la trayectoria institucional pasada (Putnam, 1993).

Dentro del neoinstitucionalismo se pueden encontrar diversas vertientes y clasificaciones, cada una apoyada en cierta concepción aceptada de lo que se entiende por “institución”. Según la clasificación de Hall y Taylor (1999), las principales corrientes institucionalistas son: el institucionalismo histórico, el de la elección racional y el sociológico².

En los estudios de ciencia política, especialmente cuando se trata de reconstruir el proceso de elaboración de una política pública, la variante histórica es generalmente la más conveniente ya que considera a las instituciones como aquellos “*procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política. Se incluyen, entonces, las organizaciones y las reglas o convenciones promulgadas por una organización formal (Hall y Taylor 1999: 17-18)*” (Bentancur, 2008: 107). Según esta perspectiva, las reglas, procedimientos, rutinas y prácticas formales e informales (institucionalizadas), habilitan la constitución de los actores y estructuran su comportamiento político ya que delimitan las reglas de juego, los recursos y atribuciones de cada actor, los ámbitos de competencia de cada uno de ellos, sus mecanismos de control recíproco, y según los casos, también establecen los modos de interacción con otros actores. Dado que las instituciones son además la principal fuente de información de los actores, éstas estructuran sus percepciones, modos de ser, preferencias, incentivos y estrategias a la hora de seguir distintos cursos de acción y de interactuar con otros.

Por otra parte, el institucionalismo histórico se preocupa por el “path dependence” institucional, es decir, por el legado histórico de las instituciones y, por lo tanto, pone específica atención en la

² Clasificación hecha por Hall y Taylor (1999), citados en: Bentancur, 2008: 106.

influencia de este legado en el comportamiento de los actores a través del tiempo. Esto implica que, según los casos, puedan encontrarse ciertos patrones de comportamiento normalizados o institucionalizados en diversos actores, especialmente si estos se encuentran insertos en ámbitos públicos. Según Peters (2003), “...*dado que las organizaciones públicas tienden, tal vez con mayor frecuencia que las del sector privado, a convertir sus actividades en rutina y a crear procedimientos operativos estándares, la fuerza de la inercia suele ser importante en el gobierno*” (Peters, 2003: 101), y lo mismo puede decirse de los restantes actores que confluyen en el aparato estatal. De este modo, el path dependence institucional actúa como un predictor del comportamiento de los agentes involucrados en cualquier arena política, tanto desde la óptica del investigador, como desde la óptica de los propios actores en interacción.

En suma, esta perspectiva es de gran importancia para comprender el accionar de los actores involucrados en la elaboración de una política pública concreta, ya que su comportamiento no sólo dependerá de sus posiciones y preferencias respecto al tema específico que los convoca en un momento dado, sino que, estará también muy determinado por las instituciones que forjan sus modos habituales de ser e interactuar.

1.2 Agenda pública y formulación política: claves para el análisis

En el presente apartado se hace referencia a las etapas del proceso de elaboración del Plan Ceibal a examinar: su incorporación a la agenda de gobierno y su formulación política. Como se dijo anteriormente ambas etapas pueden distinguirse analíticamente, aunque en la realidad pueden encontrarse íntimamente entrelazadas y/o superpuestas. A continuación se presentan algunas aproximaciones conceptuales a estos términos así como claves para su posterior caracterización y análisis.

El concepto de agenda remite al “*conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas*” (Meny; Thoenig, 1992: 114). No todo problema o asunto social es pasible de ser considerado por las autoridades públicas correspondientes, y más aún, de terminar generando una política pública concreta, por lo que se debe distinguir antes que nada, entre la situación de percepción de un problema social y su incorporación efectiva a la “agenda pública”. La fase de incorporación a la agenda “*corresponde a que se tome en cuenta, por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo, [cierto] problema de entre múltiples demandas*” (Subirats et al, 2008, 46). De este modo la agenda actúa como un filtro en que se jerarquizan diversos tipos de problemas sociales -existentes o contruidos³- en un momento dado.

³“*La existencia de un problema social procede de dos fuentes posibles... las carencias objetivas de la sociedad;*

El hecho de que un tema se encuentre en la agenda gubernamental no garantiza, sin embargo, la generación de una decisión o acción política sobre el mismo. Según Kingdon (1995), se debe distinguir por ello entre la agenda gubernamental –la lista de temas a los que el gobierno y funcionarios públicos están prestando seria atención- y la agenda de decisión –la lista de temas de la agenda gubernamental que son para una decisión activa. Kingdon argumenta que:

...los problemas y el proceso político pueden conformar la agenda de decisiones de política pública del gobierno, pero que la probabilidad de que un tema suba fuertemente en las prioridades de esta agenda está enormemente influida por la convergencia de las tres familias de procesos –el reconocimiento de un problema, la construcción de alternativas y el proceso político (Olavarría, 2007: 70).

Cuando estas tres familias o corrientes de procesos son las adecuadas –existe un problema socialmente relevante al que el gobierno presta suma atención; existen alternativas viables, factibles, aceptadas y/o recomendadas por expertos⁴, políticos y otros actores; y, existe el apoyo y animosidad política para llevar a cabo la medida- se produce o se abre lo que Kingdon denomina una “ventana de oportunidad política” en la agenda decisoria (Kingdon, 1995). De este modo, existe una buena chance de que ocurra una política pública cuando las fases de agenda y la fase de formulación han evolucionado favorablemente –y de cierto modo entrelazado-, es decir, cuando los procesos que en ellas se desarrollan se han acoplado al punto de habilitar la generación de un cambio político.

Sea que se hable de la agenda gubernamental o agenda de decisión, existen diversos factores que influyen en la construcción de las agendas, factores que determinan su orientación, aspectos que favorecen la incorporación de ciertos temas, y procesos prototípicos de acceso a la misma.

Según Subirats et al (2008), existen cuatro dimensiones principales que favorecen la aparición de un problema o issue en la agenda, es decir, su ponderación subjetiva por sobre otros temas: la intensidad del problema –la valoración de las consecuencias si el problema no es atacado-, su perímetro o audiencia –el alcance de sus efectos negativos, a qué población, zona geográfica, y por cuánto tiempo-, su novedad –los problemas nuevos suelen ser más atractivos para la opinión pública y para el sistema político-, y su urgencia –los problemas que refieren a situaciones de crisis

pero ante todo, la decisión subjetiva de los que, en nombre de ésta, califican dicho fenómeno de problema social (Becker, 1964)” (Meny; Thoenig, 1992: 119).

⁴ Durante las últimas décadas se ha evidenciado una fuerte influencia de técnicos y saberes especializados en la elaboración de las políticas públicas. Si bien la participación de los expertos suele ser más significativa durante las fases de monitoreo y evaluación, se puede apreciar que aunque la formulación concierne a una instancia propiamente política, el conocimiento experto puede llegar a sostener un rol fundamental en el planteo de las posibles alternativas a los problemas sociales y particularmente en la justificación técnica de las acciones a tomar (Stone, 2001 en: Bentancur, 2008).

o urgentes suelen estar presentes en la agenda por la necesidad de su resolución inmediata-

Estos problemas pueden acceder a la agenda o llamar la atención de los decisores públicos a partir de distintos procesos no excluyentes de “agenda setting”, tales como: (i) la mediatización, a partir del lugar de preponderancia que le dan los medios de comunicación o institutos de encuestas; (ii) la movilización de los grupos de presión o por iniciativa externa, puede ser por la presión de grupos organizados en el ámbito nacional o por definiciones que se discutieron a nivel internacional y presionan para acceder a la agenda nacional⁵; (iii) la “oferta política”, a través de la competencia electoral entre partidos que plasman sus prioridades de agenda en algún tipo de programa partidario en competencia; (iv) la “anticipación interna”, es decir, a partir de la percepción de los decisores o funcionarios públicos, quienes siendo los que están en mayor contacto con las actividades públicas detectan los problemas o desajustes entre la acción estatal y los problemas sociales; y/o (v) la “acción corporativa silenciosa”, a partir de influencias neocorporativistas y relaciones clientelares que puedan tener los actores públicos (Subirats et al, 2008).

Una vez que un issue ha ingresado a la agenda pública, este puede pasar a lo que se denomina según la perspectiva cíclica fase de “formulación política”. La etapa propiamente de formulación remite al momento en que se discuten las eventuales soluciones a los problemas sociales incorporados a la agenda, se definen los objetivos de la política, se valorizan las distintas alternativas posibles para alcanzarlos y finalmente se seleccionan las estrategias que se pondrán en marcha para lograr los objetivos propuestos. Esta fase está signada por el análisis y la redefinición del problema público, y la toma de decisiones referidas a la determinación de alguna alternativa de acción para modificar la situación pública considerada problemática. En otras palabras,

...supone, ante todo, una definición del modelo causal por parte de los actores públicos, definición en la que los actores sociales tratan de influir en mayor o menor medida, y, posteriormente, una formulación del programa de actuación político-administrativo, es decir, la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión (Subirats et al, 2008: 46).

Los modelos de análisis propuestos en la disciplina para indagar en los procesos de formulación política se disputan entre la perspectiva de la racionalidad limitada y la perspectiva incrementalista de la toma de decisiones.

⁵ En este tipo de influencias tienen un rol fundamental las instituciones financieras internacionales así como organismos internacionales de diverso tipo. Según Filgueira (1997) se puede detectar la influencia de estos organismos en las políticas sociales de América Latina a través de la concesión de préstamos condicionados al cumplimiento de ciertos objetivos, la participación conjunta en proyectos sociales y el asesoramiento de sus técnicos sobre la dirección o receta de cierto tipo de políticas (Bentancur, 2008).

El modelo de la racionalidad limitada enfatiza en un modelo racional de adopción de decisiones que lleve a los actores a optar por la mejor alternativa teniendo en cuenta las restricciones que la realidad impone a los decisores políticos. El modelo racional “puro” proponía para ello una sucesión de pasos interdependientes y acumulativos, a saber: a partir de un análisis en profundidad se logran establecer objetivos ordenados por orden de importancia, se identifican todas las alternativas posibles para lograr cada uno de ellos, se valorizan todos los posibles impactos de las alternativas a aplicar y se comparan entre ellas, y finalmente se escogen las mejores alternativas basadas en el análisis anterior. Los estudiosos en la materia descartan la práctica de un modelo decisional de este tipo en la realidad del juego político, y proponen el modelo racional “limitado” siendo que los decisores deben maniobrar con poca y costosa información, con escasez de criterios de elección, con escasa capacidad de generar distintos tipos de alternativas, y deben lidiar con la tensión de elegir alguna propuesta (Meny; Thoenig, 1992). *“En la elaboración cotidiana de las políticas los directivos públicos no aspiran a encontrar la mejor política –o el comportamiento óptimo, en términos de Simon-, [sino que] se conforman con identificar políticas satisfactorias –comportamiento satisfactorio-”* (Tamayo, 1997: 10, cap. I).

Por otro lado, se encuentra el modelo incremental de toma de decisiones. Este enfoque retoma la importancia del juego político entre los actores que interactúan en el proceso decisorio, y prescinde de cualquier explicación de tipo racional para el análisis de las preferencias de los decisores tal como se la describió anteriormente. El modelo incremental propone el *método de las aproximaciones sucesivas y limitadas*. Según Aguilar,

...el decisor sólo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo, rechazando las demás, y analiza sólo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual, obviando el resto. (Aguilar, 1993, citado en Tamayo, 1997: 12, cap. I).

De este modo las políticas se perpetúan en el tiempo afinando cambios incrementales según cada momento de formulación (o reformulación). Esta explicación, aunque bien puede aproximarse más a la realidad de las capacidades políticas en la elaboración de las soluciones a los problemas públicos, resulta escasa al momento de examinar procesos decisorios que deben considerar la solución de problemas complejos y relativamente novedosos o innovadores. La importancia de este enfoque reside en que se ajusta a la perspectiva pluralista de la toma de decisiones, en que la negociación y el logro de acuerdos políticos son más probables cuando se trata de ajustes o pequeños cambios incrementales sobre una política existente.

1.3 La configuración de actores de las políticas públicas

Como se establece en los apartados precedentes, el estudio de la toma de decisiones política refiere al análisis del comportamiento de los actores involucrados en un ámbito o espacio de

actuación respecto a un asunto público, a las estrategias y recursos que movilizan para lograr influir en una o varias decisiones determinadas. Siguiendo a Lindblom,

...para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe de entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan y como se relacionan y controlan unos a otros. Hay muchos tipos de participantes y cada uno cumple un papel especial (Lindblom, 1991: 11).

Esto implica que el análisis debe identificar (i) a los actores involucrados en el proceso de elaboración política –en este caso durante las fases de agenda y de formulación del Plan Ceibal-, sus características, recursos y ámbitos de acción; (ii) sus intereses y preferencias; y (iii) sus estrategias y modos de interacción durante el proceso decisorio.

Todas estas cuestiones pueden responderse a través de la observación e investigación empírica, pero primero hace falta dejar sentado un marco de análisis que estructure y otorgue sentido a los datos que se puedan obtener en la realidad. Teniendo en cuenta lo anterior, en este apartado se exponen dos modelos para el análisis de la toma de decisiones que se basan en la identificación de los actores-clave en la estructura analítica para reconstruir el proceso decisorio de la política pública: (1) el esquema de los jugadores con veto (Tsebelis, 2006); y (2) el esquema del “triángulo de base” de las políticas públicas (Subirats et al, 2008). La combinación de ambas perspectivas brinda un buen punto de partida para estructurar el análisis de los diversos actores y acciones que se desarrollaron durante la formulación del Plan Ceibal.

El modelo que ofrece Tsebelis (2006), se basa en la afirmación de que (1) toda política pública implica un cambio del statu quo (legislativo); (2) y para que este cambio pueda suscitarse, una cierta cantidad de actores –sean estos individuales o colectivos- deberán de estar de acuerdo en el cambio que se propone. A estos actores los denomina “jugadores con veto”, en el sentido de que su consenso es necesario para cambiar el statu quo. En esta categoría, el autor propone dos tipos principales de jugadores con veto, aquellos generados por la constitución –jugadores con veto institucionales; y aquellos generados por el juego político; jugadores con veto partidarios. En lo que respecta a otro tipo de actores, el esquema propone integrarlos al análisis especialmente cuando se trate del estudio de una política o caso concreto.

Lo interesante de este esquema es que Tsebelis hace la siguiente afirmación: “*Si conocemos las preferencias de los jugadores con veto, la posición del statu quo y la identidad del establecedor de la agenda (la secuencia de movimientos de los diferentes actores), podremos vaticinar muy bien el proceso de creación de la política*” (Tsebelis, 2006: 3).

El autor enfatiza en el análisis secuencial que da surgimiento a la propuesta y sostiene que “*el jugador con veto que establece la agenda tiene una ventaja considerable: puede considerar el conjunto ganador de los otros como su restricción, y seleccionará de entre todos los puntos contenidos en este conjunto ganador aquél que prefiera*” (Tsebelis, 2006: 45). Es decir, el que

establece la agenda tiene la ventaja de poder anticipar hasta donde estarán dispuestos a acordar los actores-clave en cierta arena política y por lo tanto hará una propuesta dentro de los parámetros de cambio más o menos aceptables para todos los otros jugadores con veto. El o los jugadores con veto a los que se les propone el cambio tienen la tarea de aceptar o rechazar la propuesta.

Este enfoque brinda dos herramientas fundamentales para el análisis de caso que se propone la investigación. En primer lugar, ofrece un parámetro de búsqueda de los actores fundamentales en el proceso de elaboración de una política concreta: aquellos cuyo consenso es necesario para el cambio; y en segundo lugar, brinda un buen esquema básico que permite rastrear por un lado a quiénes proponen la o las alternativas y por otro a quienes deben aceptar. En tal caso, es dable que cuando se trate de varios actores que tengan que aceptar o rechazar la propuesta, se hará necesario el consenso. Ahora bien, el análisis requerirá entonces distinguir entre “jugadores con veto”, y actores cuyo acuerdo puede ser deseable pero no necesario –en términos de condición necesaria– para el cambio del statu quo. Por otra parte, este esquema enfatiza en la importancia secuencial y determinante de una etapa sobre otra. En este caso, las características de incorporación de una propuesta a la agenda deben tenerse en cuenta para analizar el momento propio de formulación política.

El segundo modelo que se tendrá en cuenta para el análisis de la toma de decisiones es el propuesto por Subirats et al (2008), quienes plantean la necesidad de determinar el “espacio de una política pública” y por lo tanto identificar lo que denominan “triángulo de base de toda intervención estatal” para poder verificar la hipótesis de intervención subyacente a toda política pública concreta. El triángulo base de una política estaría conformado por: (1) las autoridades político-administrativas; (2) los grupos objetivo y terceros afectados; y (3) por los beneficiarios finales y terceros beneficiados. Cada uno de ellos se ubicaría en uno de los polos del triángulo conformando la red de actores involucrados en el espacio de la política.

Las autoridades político-administrativas son los actores principales de cualquier política pública, cuyas decisiones están dotadas de autoridad legitimada por el ordenamiento jurídico⁶.

Para definir los actores públicos implicados en una política, [se recurre a] la noción de acuerdo político administrativo [...] entendido como el conjunto de actores públicos, estructurado por las reglas de derecho [...], implicados en la elaboración y ejecución de una política pública. Esta noción se basa en la existencia de una responsabilidad pública y el correspondiente control gubernamental directo sobre tales actores, por lo que no incluye a los privados (Subirats et al, 2008: 62).

Según Subirats et al, los actores privados que participan en el espacio de las políticas públicas pueden categorizarse en tres tipos: (a) grupos-objetivo; (b) beneficiarios finales; (c) grupos

⁶ En los regímenes democráticos la autoridad de los gobiernos está legitimada por el voto de sus ciudadanos.

terceros. Los grupos-objetivo son aquellos “...cuya conducta se considera políticamente como la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política pública intenta resolver” (Subirats et al, 2008: 63). Por lo tanto, son aquellos actores cuya conducta espera modificarse a partir de la aplicación de la política pública en cuestión. Los beneficiarios finales son aquellos actores que se considera que sufren los efectos negativos del problema público y que se espera que su situación cambie a partir de la implementación exitosa de la política pública. Por último, los grupos terceros son aquellos actores que se ven afectados por la implementación de la política pública sin que esta esté destinada a ellos de forma directa o indirecta. Estos grupos podrán oponerse o no a la política pública dependiendo de los efectos negativos o positivos que consideren que ésta provocará en su situación particular. En consecuencia puede que se articulen con los grupos-objetivo o con los beneficiarios finales según el tipo de impactos de que se trate (Subirats et al, 2008).

El esquema anterior es de importante utilidad si se considera que el fenómeno social a explicar - el resultado de la fase de formulación durante la elaboración política del Plan Ceibal- requiere recrear la hipótesis causal y la hipótesis de intervención política de esta solución concreta. Esto a su vez precisa dejar sentado el triángulo base de intervención, de quiénes se espera una modificación de conducta, a quiénes se espera beneficiar con la política, quiénes fueron considerados para definirla, etc. A partir de la aplicación de ambos esquemas se constatará: 1) qué actores participaron del espacio de la política pública –características, recursos, ámbito de actividad; 2) qué actores pueden considerarse jugadores con veto; 3) qué actor/es son los establecedores de agenda; y, 4) qué rol ocupan los distintos actores en la hipótesis de intervención política.

Capítulo II. Escenario de la educación en Uruguay

2.1 Marco institucional y gobierno de la educación

En lo que refiere al marco institucional que regula la educación en Uruguay, la norma de mayor jerarquía data desde 1967 y se encuentra en la Constitución de la República que estipula que la enseñanza pública estará regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos y que, la regulación de estos Consejos y la coordinación de la enseñanza serán regulados por ley (Art. 202 Constitución R.O.U.). Así el gobierno y administración de la educación en Uruguay se divide en dos Entes Autónomos con personería jurídica conducidos por Consejos Directivos: la Universidad de la República –encargada de la enseñanza universitaria-, y la Administración Nacional de Educación Pública (en adelante ANEP) –encargada de toda la enseñanza no universitaria-.

Esta característica organizacional del sistema educativo uruguayo es de evidente particularidad en comparación con la de otros países ya que supone que los entes autónomos de enseñanza no

quedan sometidos a supervisión jerárquica del Presidente o del Poder Ejecutivo -salvo la destitución en los casos de ineptitud, omisión o delito-, y por lo tanto son los que toman las decisiones inherentes a la educación dentro de su ámbito de acción. En el caso de la ANEP

...los resortes efectivos de poder de los gobiernos sobre la arena educativa se reducen a tres: a) la designación de los jefes máximos de ese ente autónomo; b) la aprobación por parte del Poder Legislativo del presupuesto del ente para desarrollar su programa educativo; y c) la determinación por vía legislativa de la forma de designación de los miembros de los Consejos de Educación, sus cometidos y atribuciones (Bentancur, 2012b: 11).

La ley que da creación a la ANEP –ley 15.739-, denominada “de emergencia” fue sancionada en 1985 en el período de restauración democrática del país y perduró hasta el año 2008⁷. En ella se estipula el organigrama, composición y competencias del ente, en cuya dirección cuenta con un Consejo Directivo Central (en adelante CODICEN) compuesto por cinco miembros designados por el Presidente de la República y avalados por el Parlamento⁸ (de entre los cuales uno es nombrado Director Nacional de Educación Pública); y en un segundo nivel, es apoyado por una Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente y por tres Consejos Desconcentrados, uno por cada subsistema –Consejo de educación Primaria, Secundaria y Técnico-Profesional-, compuestos cada uno por tres miembros designados por el CODICEN. En esa misma ley también se establece la existencia de las Asambleas de docentes de los distintos institutos y centros educativos, así como las asambleas nacionales –Asambleas Técnico Docentes (ATD) - de cada Consejo Desconcentrado. Por ley, estas asambleas tienen “*derecho de iniciativa y función consultiva en los problemas técnico pedagógicos de la rama respectiva y en temas de la educación general*” (ley 15.739, cap. VII, inc. 8).

Por otra parte, hay otros dos organismos con competencia en la educación no universitaria: el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), y la Comisión Coordinadora de la Educación (CCE).

A partir de la ley de 1985 el MEC queda “*fuertemente retaceado en competencias si se lo compara con sus pares de la región, con excepción de algunas áreas particulares como la educación inicial y superior privadas*” (Bentancur, 2012a: 7). Así mismo, el MEC ha desarrollado vínculos internacionales de importancia, especialmente aquellos que significan sustentos de financiación externa y/o convenios para el desarrollo de programas y proyectos educativos. Pero,

⁷ La ley “de emergencia” de 1985 había sido pensada para perdurar durante dos años a modo de restauración inmediata del sistema educativo que había sido socavado durante el período dictatorial. Sin embargo la ley de emergencia rigió hasta diciembre de 2008 cuando una nueva ley de educación es aprobada. A los efectos de la presente investigación se tendrá en cuenta la ley de 1985 siendo que fue la que rigió durante el período de estudio que aquí se propone.

⁸ La designación se hace a propuesta del Presidente y deben tener la venia de dos tercios del Senado.

el hecho de que la educación básica y media estuviera gobernada por un ente autónomo y no por un Ministerio gestó *“un sistema dual [que] ha derivado en conflictos entre el Director Nacional de ANEP y el Ministro de turno en varias oportunidades, incluso en momentos en que ambas autoridades pertenecían al mismo partido”* (Mancebo; Torello, 2000: 38). Pese a ello, el MEC no deja de ser un organismo con un alto potencial político teniendo en cuenta su pertenencia al Poder Ejecutivo y su visibilidad pública (Bentancur, 2012b).

Por su parte, según la ley de 1985 la CCE –compuesta por representantes del CODICEN, de los Consejos Desconcentrados, de la UdelaR, del MEC, de la enseñanza privada y de la Comisión Nacional de Educación Física- tendría un rol de suma importancia como coordinadora de la enseñanza pública y como espacio de proyección de las directivas de políticas educativas. Sin embargo en los hechos, los intentos de protagonismo de la CCE tuvieron como contraparte la defensa por parte de ANEP y de UdelaR de su status autonómico, y por tanto no logró incidir de manera contundente en la dirección de políticas tal y como se lo había concebido (Bentancur, 2012b).

“En un primer diagnóstico, [...] este sistema de gobierno de la educación puede ser caracterizado como fragmentado –aunque jerarquizado-, centralizado funcional y territorialmente y de hegemonía estatal” (Bentancur, 2008: 230)

2.2 Actores relevantes y características del juego político en la educación

En nuestro país se pueden distinguir tres grandes grupos de actores relevantes con capacidad de influencia en lo que respecta a las políticas educativas: (a) autoridades; (b) partidos políticos; y (c) sindicatos de la enseñanza (Bentancur, 2012a).

Entre las autoridades se encuentran los integrantes de los distintos Consejos de la ANEP, el Poder Ejecutivo a través del MEC y otras instancias gubernamentales con competencias sobre el sector u otros actores que sin tener competencias específicas sobre el sector educativo participen en el desarrollo de políticas específicas. Por su parte, los partidos políticos son un canal natural de representación de preferencias e intereses, tanto en la arena parlamentaria, pero fundamentalmente a través del partido que detente el poder a nivel ejecutivo.

Por último, un tercer grupo lo ocupan los sindicatos de la enseñanza. En Uruguay, estos sindicatos se encuentran organizados según los subsistemas de enseñanza con una estructura federal que agrupa asociaciones por territorio, en este caso departamentales. Cada una de estas organizaciones es independiente entre sí, pero se articulan en lo que ha dado a llamarse Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza (CSEU). En el caso de la educación pública primaria, el sindicato aglutina tanto la representación de docentes y de funcionarios en la denominada Federación Uruguay de Magisterio - Trabajadores de Educación Primaria (FUM-TEP). Así

mismo, la organización sindical no es la única forma de participación-representación que tienen los docentes. Las ATD, mencionadas anteriormente, también forman parte fundamental de la representación del colectivo docente, ya no a nivel gremial sino a nivel técnico-pedagógico y, según los casos, también pueden ejercer fuertes influencias en la definición política.

Ahora bien, cada uno de estos actores tiene distintas capacidades de influencia según los recursos que ostenten y según el tipo de interacción-alienación que tengan con los otros actores. En gran parte estos recursos se encuentran determinados por el marco institucional que los rige a cada uno, pero además por las características propias de cada tipo de actor y del sistema educativo en términos generales.

En este sentido, se puede afirmar que tanto las autoridades gubernamentales como las de ANEP son potencialmente los actores que institucionalmente tienen mayor posibilidad de influir en las políticas educativas, en términos de Tsebelis, los jugadores con veto (institucionales) del sistema educativo. Sin embargo, se puede constatar que históricamente ha sido difícil para el sistema político (tanto a nivel ejecutivo como legislativo) incidir en las políticas educativas –más allá de los mecanismos de incidencia descritos en el apartado anterior- por varios motivos. En primer lugar, porque la variable institucional con mayor peso en la gobernabilidad del sistema educativo uruguayo ha sido su estatus autonómico (Bentancur, 2012b). En segundo lugar, el ámbito de la ANEP se ha conformado en un espacio de importante apropiación y arraigo de todos sus actores.

La educación pública uruguaya constituye una institución cultural de profundo arraigo ciudadano. El “Estado Docente” cuenta con esa legitimación política y social como consecuencia de haber resuelto eficazmente [...] en distintas etapas históricas: la constitución de una identidad nacional [...], el favorecimiento de la integración y la movilidad social, y la dotación a amplios sectores de la ciudadanía de recursos cognitivos que le permitieron un desempeño adecuado como ciudadanos y como agentes productivos (Bentancur, 2008: 230).

En tercer lugar, por la escases de ideas o cuerpo de ideas de política educativa. Según constata Luis Costa, las políticas educativas en Uruguay han demostrado históricamente una dificultad estructural: o bien se trata de políticas de Estado en que las líneas a seguir son postuladas de manera muy general –hasta filosóficamente-, o bien se trata de planes técnicos orientados a resultados prácticos que no terminan de constituir una “política de gobierno” (Costa, 1992). Por último, la incidencia del sistema político en la determinación de políticas para el sistema educativo ha estado condicionada, según los casos, por el importante peso e influencia que el sector gremial ejerce en la educación.

Por su parte, la incidencia de las autoridades de la ANEP se efectúa directamente desde los Consejos y el CODICEN, a través de los proyectos de presupuesto, ejecución planes y programas, formación de docentes, etc. Además de su presencia en la CCE, su participación también se estipula en la Constitución, para fines de asesoramiento de Comisiones Parlamentarias que

elaboren leyes relativas a sus servicios (Constitución ROU, art. 202).

Cabe destacar que por cierta ambigüedad de la normativo, y por la propia incidencia de los factores políticos, el verdadero equilibrio de poder y reparto de competencias entre el Consejo Central y los desconcentrados ha variado en los últimos veinte años, asistiéndose a ecuaciones de mayor o menor centralización-descentralización de las decisiones (Bentancur, 2008: 229).

En lo que respecta a la influencia de los colectivos docentes, se debe separar por un lado la participación gremial de la participación técnico-pedagógica. Si bien en ellas conviven muchas veces los mismos docentes, sus lógicas organizativas, lo mismo que los perfiles y prioridades que destacan en cada uno de ellos pueden diferir.

Tradicionalmente, los sindicatos docentes han logrado en Uruguay una fuerte identidad y presencia en la discusión de las políticas educativas, ejerciendo en algunas etapas un rol más integrado en el circuito decisorio, o desarrollando en otras una actitud decididamente opositora a la implementación de políticas mediante medidas de lucha (Bentancur, 2012a: 24).

En tal sentido, la FUM-TEP ostenta recursos de incidencia de naturaleza societal, tal como su capacidad de persuasión y amenaza, así como de convocatoria y movilización de otros sectores y docentes más allá de sus afiliados, entre otros.

Por su lado, las ATD cuentan a su favor con una participación institucionalizada por ley en los distintos Consejos Desconcentrados al mismo tiempo que representan a la totalidad del cuerpo docente. El peso de las ATD depende sin embargo de dos factores: “(i) su nivel técnico y la independencia que exhibe respecto a las posturas de los sindicatos de la enseñanza; y (ii) el peso relativo del respectivo Consejo en la elaboración de las políticas educativas. En otras palabras, su voz puede ser oída [...] o puede ser obviada” (Mancebo; Torello, 2000: 38)

Más allá de los tipos de actores antes descritos y sus posibilidades de incidencia a partir de los recursos que puedan movilizar para hacer valer sus intereses en la elaboración de las políticas, también interesa conocer las identidades y preferencias que se forjan en la arena educativa a modo de identificar el tipo de interacciones y alienaciones que se puedan suscitar entre los actores. Con tal propósito Bentancur propone una segunda categorización o tipología de actores según su posición respecto a ciertos ejes transversales de controversias y preferencias educativas. Estos ejes son: (a) *gobierno de la educación*, en el que se disputan el modelo autonomista de un modelo más ligado al sistema político-partidario; (b) *modalidad y estrategia de construcción de las políticas*, en torno al que se disputa la modalidad incrementalista –gradual y en base a amplios acuerdos– contra un modo más racionalista de construcción política –con proposición de cambios de mayor envergadura y en plazos más cortos–; (c) *finés de la educación*, en que se contraponen una visión culturalista de la educación contra una visión que integra a la política educativa a las políticas sociales; y (d) *el protagonismo en la gestión del servicio educativo*, en que se disputan el rol hegemónico del Estado contra la visión mixta de diversificación de instancias de ese poder. A

partir del posicionamiento respecto a estos cuatro ejes se pueden identificar los siguientes tipos de actores: “autonomistas”, “societalistas-articulacionistas”, “incrementalistas” y “liberales” (Bentancur, 2012a).

Según esta clasificación, los “autonomistas” son aquellos actores que se caracterizan por:

...una adscripción decidida a parte de la “path dependence” nacional y al marco normativo que define la autonomía de gobierno de la enseñanza, pero también a un rol docente protagónico dentro del mismo, en la medida en que constituiría el único actor colectivo que además de estar dotado de un saber especializado en la temática, preservaría al sector de las de las influencias de otras racionalidades que se estiman disfuncionales con los propósitos educativos” (Bentancur, 2012a: 25).

En este grupo se puede ubicar a gran parte de los colectivos docentes (tanto desde el ámbito gremial como desde las ATD), a los académicos ligados a las ciencias de la educación, y a gran parte de la izquierda política que tras años encontrándose en el rol de oposición a los gobiernos nacionales aseguraba de esta forma el no condicionamiento de la educación a las preferencias de los partidos tradicionales (Bentancur, 2012a).

Cuadro I. Ejes de controversias y preferencias de actores

	GOBIERNO	HECHURA	FINES	GESTIÓN
AUTONOMISTAS	autonomía	gradualismo	culturales	estatal
SOCIETALISTAS	dirección política	racionalismo	sociales	mix
INCREMENTALISTAS	mix	gradualismo	mix	estatal
LIBERALES	dirección política	racionalismo	mix	privada/social

Fuente: Bentancur, 2012a: 35. Cuadro III

La categoría de “societalistas-articulacionistas” se adjudica a aquellos actores que preocupados por problemas sociales tales como la pobreza y la exclusión, que encuentran a la educación como causa a la vez que remedio para estas problemáticas, son proclives a priorizar los fines sociales de la educación más allá de los propiamente culturales, y enfatizan en la necesidad de articulación con otros actores así como a la construcción política racionalista para alcanzar mejores resultados desde una visión más amplia y más allá de las lógicas del propio sector. En esta categoría se encuentran algunos sectores sindicales, algunos actores de la esfera gubernativa y algunos intelectuales ligados a la gestión de programas sociales (Bentancur, 2012a).

Por su parte, los incrementalistas son aquellos que adscriben al modelo de construcción política incremental –tal como se lo describe en el Capítulo I- y que priorizan la necesidad de avanzar en torno al logro de amplios acuerdos entre los diversos actores representativos y consecuentemente procuran políticas que impliquen cambios graduales e incrementales respecto a las políticas ya establecidas. Entre estos se puede encontrar a algunos actores gubernamentales y/o partidarios

(Bentancur, 2012a).

Por último, se identifican como “liberales” a aquellos actores que, en parte insatisfechos con el desempeño del sistema educativo durante los últimos años, conciben la necesidad de pluralizar los ámbitos de gestión educativa y de prestación del servicio educativo más allá del Estado y de los actores concebidos institucionalmente. Este tipo de actores sostienen que la intervención estatal debe ser subsidiaria y no hegemónica. En esta categoría pueden encontrarse algunos intelectuales y partidarios de orientación más tradicional (Bentancur, 2012a).

A partir de la caracterización del sistema educativo uruguayo y de sus actores relevantes se pueden identificar tres claras dimensiones que afectan el comportamiento de los actores en la elaboración de cualquier política educativa específica y que se verán reflejadas en el análisis: (i) las posibilidades de acción que otorga el marco institucional; (ii) las capacidades de influencia –de movilización de recursos para hacer valer su posición- a partir de las características propias de cada actor; y (iii) sus identidades y preferencias ante aspectos más genéricos de la educación.

2.3 Coyuntura educativa y lineamientos para el período 2005-2010

La situación de la enseñanza no universitaria hacia el año 2005 planteaba en términos generales, si bien no de forma crítica, ya varios déficit a los que el nuevo gobierno debía hacer frente.

En lo que respecta a la educación primaria, este sector se presentaba como el subsistema más consolidado y con cobertura casi universal de la población en edad escolar. Pese a ello, tenía varios desafíos pendientes tales como *“completar su carácter universal, mejorar su rendimiento interno, superar su calidad, extender progresivamente el tiempo pedagógico, dotar de recursos pedagógicos y didácticos actualizados”* (ANEP-CODICEN, 2006: 5). Uno de los principales problemas que evidenciaba el sector fue el alto grado de repetición escolar, que se manifestaba en su mayoría en el primer año de escuela -la tasa de repetición era de 16% en primer año- y por lo tanto hacía clara la necesidad de universalizar y fortalecer la enseñanza inicial (de 4 y 5 años) previa al ingreso a primaria. Pero además, este desfasaje tenía su repercusión en la duración total del tiempo escolar en muchos de los alumnos: el 30% de escolares finalizaban primaria (de 1er a 6º grado) en más de seis años. Esta tendencia repercutía y se profundizaba en educación media (Bentancur; Mancebo, 2010). En cuanto a la calidad del aprendizaje los estudios realizados hasta el momento demostraban *“bajos rendimientos educativos en matemáticas e idioma castellano, reducida capacidad de comprensión del lenguaje escrito y grandes distancias entre los logros educativos de niños y jóvenes provenientes de hogares de ingresos altos, medianos y bajos”* (ANEP-CODICEN, 2006: 3).

En lo que refiere a la educación secundaria, dos grandes problemáticas aparecían sobre la mesa:

la calidad de los aprendizajes y la cobertura. Uno de sus mayores desafíos era enfrentar el enorme fenómeno de deserción estudiantil dado especialmente en los últimos años de curso. En lo que respecta a la calidad de los aprendizajes, un buen parámetro de medición fue la prueba PISA aplicada en nuestro país en el año 2003⁹. Uruguay obtuvo puntajes notoriamente inferiores a los de países de la OCDE y más preocupante aún, se evidenció una muy alta dispersión en los resultados obtenidos por los alumnos, demostrando con ello el amplio rango de disparidad en la calidad de aprendizaje que presenta nuestro sistema educativo (Bentancur; Mancebo, 2010).

Por otra parte, uno de los aspectos clave que estaba afectando profundamente al sistema educativo era la situación de sus docentes y maestros y las malas condiciones laborales – especialmente los bajos salarios- en que debían desarrollar la tarea de enseñanza.

El descenso del salario docente, medido en términos de costo de vida, empobreció a las columnas vertebrales de cualquier esfuerzo educativo [...] Estos fueron obligados a buscar estrategias de supervivencia -por ejemplo el doble o triple empleo- que generaron cansancio y frustración en los docentes y concluyeron minando la función educadora (ANEP-CODICEN, 2006: 2).

Adicionalmente, este malestar tendría que ver con la disconformidad del sector en cuanto a la escasa participación que se le daba en la definición de las políticas y a causa de la alta conflictividad estudiantil (Bentancur; Mancebo, 2010).

Tras la asunción del Frente Amplio en el gobierno nacional se abrió una nueva etapa que apuntó a forjar grandes reformas que apostaran a la redistribución y mejor eficiencia de los recursos tales como la reforma tributaria, reforma del sistema de salud, reforma del Estado, entre otras; y a la integralidad de las políticas sociales y sectoriales como estrategia política, lo mismo que a la centralización de la coordinación de las mismas –a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Social-. Entre los grandes lineamientos que se proyectaban para el período de gobierno -el Uruguay productivo, social, innovador, democrático, integrado y cultural- la educación aparecía como uno de los puntos clave para alcanzar tales objetivos. En el documento de transición responsable hacia el nuevo gobierno, Vázquez afirmaba: *“la educación es el eje de toda nuestra estrategia de integración social”* (Vázquez, 2004: 21). Las principales líneas de cambio y mejora educativa tendrían que ver con la reformulación del diseño jurídico del sistema educativo tras la discusión y aprobación de una nueva ley de educación, un incremento significativo del presupuesto nacional destinado a la educación alcanzando el 4,5% del PBI, y un conjunto de

⁹ Program for International Student Assessment es una prueba de rendimiento estándar sobre varias áreas de conocimiento que se aplica a estudiantes de 15 años de edad y se utiliza para la comparación de la calidad del aprendizaje entre países. Esta prueba se aplica internacionalmente cada tres años.

medidas destinadas al mejoramiento de la situación educativa en términos de cobertura, calidad y eficiencia¹⁰.

En lo que respecta al estilo de hechura de las políticas educativas, la estrategia general fue la apuesta al gradualismo y la apertura a la participación de diversos actores. En el ámbito de la ANEP se otorgó una mayor participación tanto a los gremios como a las ATD, reinstaurándose la presencia del “delegado” por ATD en cada uno de los consejos desconcentrados. Además, se abrió la participación a otros actores de la sociedad –tal es el caso del Debate Educativo (2006), en torno al cual se recopilaban las propuestas de múltiples actores vinculados e interesados en las transformaciones de la educación-; lo mismo que se cedió espacio a otros actores públicos en la construcción de la agenda educativa y en la promoción de transformaciones –como el MIDES, el LATU, el MSP- (Bentancur; Mancebo, 2010).

En referencia al problema específico de la incorporación de la tecnología a la educación, en el documento de transición de Vázquez este objetivo no aparece delimitado bajo ninguna propuesta de incorporación específica, aunque si se afirma el propósito y la necesidad de conjugar ambos objetivos bajo el eje “Uruguay innovador”. Entre los desafíos educativos presentados por el Ministerio de Educación y Cultura en el documento que se realizaría como base para el Debate Educativo, se destaca:

“la democratización del acceso a las TIC es ante todo un imperativo de la democracia, pero para la educación el desafío está en lograr el desarrollo de las capacidades que permitan su uso crítico, responsable y socialmente útil” y se deja abierta la interrogante hacia el debate: *“¿cómo deben incorporarse las TICs a la educación?”* (MEC, 2005: 31-34).

Capítulo III. El Plan Ceibal: una política educativa innovadora

3.1 Las políticas educativas y la introducción de innovaciones en la enseñanza

En los párrafos que siguen se presentan algunas aproximaciones conceptuales a las políticas educativas, sus características distintivas entre las otras *policies* del Estado, sus particularidades durante los procesos de elaboración política con énfasis en los procesos de introducción de innovaciones a nivel escolar.

Las políticas educativas comparten las mismas características, elementos constitutivos y fases

¹⁰ Avanzar en la universalización de la educación inicial, extender escuelas de tiempo completo con el objetivo a largo plazo y de establecer este sistema como matriz de enseñanza primaria; universalizar el acceso y el egreso del ciclo básico de educación secundaria, extender y fortalecer la red de protección social de la educación primaria y secundaria, potenciar la educación técnico profesional y tecnológica en consonancia con la estrategia nacional de desarrollo productivo (Vázquez, 2004).

de elaboración que el resto de las políticas públicas; pero presentan algunas especificidades sectoriales a tener en cuenta. Antes que nada, es menester ajustarse a alguna definición más concreta, por lo que se entenderá aquí por políticas educativas “...un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia...Una política educativa integra una díada representada por el contenido y el proceso” (Mancebo, 2002: 140). El contenido de la política - justificación del problema que se quiere afrontar, los objetivos a ser logrados por el sistema educativo, y las líneas de acción que se emprenderán para alcanzar las metas propuestas- está generalmente orientado por grandes “principios rectores” tales como equidad, calidad, eficiencia, etc. (Mancebo, 2002). Por su tipo de contenido y por la función social que ejerce la educación, las políticas educativas cumplen un rol central entre las actividades del Estado (Costa Bonino, 1992).

Según Pedró y Puig, las políticas educativas evidencian dos tipos de particularidades, el primero refiere a ciertas características específicas que se plantean durante las distintas fases del proceso de elaboración política, y el segundo refiere a los efectos de las mismas. En lo que respecta al primer tipo de particularidades y en lo que atañe a los momentos que interesa analizar en este estudio, los autores afirman que en la fase de incorporación de un tema en la agenda, “*el origen de la intervención estatal en el sector suele provenir de un desfase entre las orientaciones y objetivos del sistema escolar y los requerimientos del sistema social*” (citados en: ANEP, 2010: 69), es decir, proviene de la constatación de una incongruencia entre el ser y el deber ser del sistema escolar respecto a algún tema concreto. Por otra parte, en lo que refiere a la fase de formulación política los autores sostienen que existen dos particularidades a tener en cuenta: en primer lugar, cualquier política que modifique o altere los métodos, currículum o contenidos de la enseñanza deben pasar por un período de prueba adecuado que permita evaluar en base a esta etapa de experimentación la posibilidad de una implementación concreta; y en segundo lugar, la formulación debe basarse en el más amplio consenso.

Las políticas educativas de mayor enjundia no pueden resolverse por vía administrativa y ni siquiera legal, sino que siempre es necesaria una negociación tendiente a conseguir los apoyos de los diferentes actores del sistema escolar. Estas peculiaridades le confieren a las políticas educativas una cierta parsimonia que las distingue de otras políticas (ANEP, 2010: 70).

En lo que respecta a los efectos de las políticas educativas, los autores de referencia constatan las siguientes particularidades: (i) sus objetivos son más bien de tipo cualitativo y esto hace que sea dificultoso medir el impacto de una política educativa; (ii) los efectos de las políticas educativas se producen (y se reconocen) bastante tiempo después de aplicada la política en cuestión; (iii) sus resultados no guardan una relación lineal con los recursos asignados; y (iv) se ligan estrechamente con otro tipo de políticas sociales, es decir, una política educativa puede mejorar sus efectos si a su vez se integra a la ejecución de otras políticas sociales (ANEP, 2010).

Pedró y Puig han enfatizado en el análisis de las reformas educativas, sus procesos y características, del mismo modo que distinguen las reformas educativas de la introducción de innovaciones a la educación. Antes que nada postulan que si bien ambas remiten a la introducción de cambios al status quo existente, se producen a escalas diferentes: las reformas por lo general implican una modificación legal y/o estructural o una transformación de tipo global de la educación como servicio público, mientras que las innovaciones son cambios que se introducen a una escala menor y “*aun [tratándose de] un cambio más o menos sustancial, no modifica la actuación en el aula o en la escuela más allá de lo que está previsto en la legislación y es admisible sin modificar el status quo del sistema escolar*” (Pedró; Puig, 1998: 41). Los aspectos que se ven afectados por la introducción de la innovación en los centros escolares son: la incorporación de nuevos contenidos; la utilización de nuevas metodologías o materiales; la aplicación de nuevos procesos de enseñanza-aprendizaje, la transformación de los presupuestos pedagógicos sobre el rol de los actores educativos (Pedró; Puig, 1998).

En base a las definiciones anteriores, la incorporación de TICs a los sistemas educativos puede distinguirse claramente como una innovación más que una reforma. La introducción de TICs a los sistemas escolares a nivel internacional data desde aproximadamente mediados de 1980 y en la actualidad ha alcanzado colocarse en la agenda de casi todos los países del globo. Estas iniciativas corresponden con el valor que se les atribuye a estas tecnologías –especialmente el uso de ordenadores y de internet- como herramientas fundamentales para la integración de los países en la sociedad del conocimiento. Es innegable la influencia que actualmente tienen las TICs en todos los aspectos de la vida humana y las posibilidades que brinda en términos de formación en sus más amplios sentidos¹¹.

Según Benavides y Pedró, las estrategias básicas para alcanzar los objetivos de acceso, uso y apropiación de las TICs en el ámbito escolar, han sido coincidentes y son dos: (i) la inversión en infraestructuras y equipos: asignación de ordenadores y garantía de la conectividad de los mismos y (ii) la creación de condiciones propicias para su uso en las aulas –formación apropiada de los

¹¹ La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) –Ginebra 2003; Tunez 2005- reconoce la importancia de las TIC para el desarrollo de las naciones: [...] *La educación, el conocimiento, la información y la comunicación son esenciales para el progreso, la iniciativa y el bienestar de los seres humanos. Es más, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) tienen inmensas repercusiones en prácticamente todos los aspectos de nuestras vidas. El rápido progreso de estas tecnologías brinda oportunidades sin precedentes para alcanzar niveles más elevados de desarrollo. La capacidad de las TIC para reducir muchos obstáculos tradicionales, especialmente el tiempo y la distancia, posibilitan, por primera vez en la historia, el uso del potencial de estas tecnologías en beneficio de millones de personas en todo el mundo*” (Declaración de Principios, 2004: inciso 8. Véase en: <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>. Último acceso: 26/11/2012).

docentes, disponibilidad de contenidos y aplicaciones, desarrollo de estructuras o redes de apoyo, desarrollo de investigación sobre la temática- (Benavides; Pedró, 2007). La generación de este tipo de políticas requiere por supuesto una importante intervención del Estado especialmente en lo que respecta a la dotación de recursos necesarios para asegurar el acceso a estas tecnologías (banda ancha, computadores). Los autores identifican sin embargo que en aquellos países en que se ha alcanzado un amplio desarrollo en materia de introducción de TICs en la educación

...en buena medida [...] los planes de dotaciones parecen haber alcanzado su cenit y [...] las expectativas de ganancias en términos de calidad educativa siguen sin poder ser suficientemente acreditadas”. [A partir de esto han constatado que] “... el interés político ha evolucionado desde una lógica cuantitativa (cuántos ordenadores, cuántas escuelas conectadas, etc.) a otra cualitativa donde adquieren mayor relevancia los aportes de la investigación educativa (TIC sí, pero en qué materias, con qué métodos y bajo qué condiciones) (Benavides; Pedró, 2007: 30).

Estos planteos dan la pauta de la dificultad que implica incorporar tecnologías al aula, especialmente cuando las estrategias más “cuantitativas” no dejan espacio a una discusión más conceptual sobre el *cómo* lograr una apropiación cabal de las TICs.

Como ocurre con todas las innovaciones, es posible que las nuevas oportunidades ofrecidas por los cambios tecnológicos movilicen inicialmente a un porcentaje limitado de potenciales usuarios, entre el 10 y el 20%, o también llamados early adopters. Lo verdaderamente difícil es cruzar esta barrera para conseguir una adopción generalizada que solo puede llegar por la vía de la creación de un sistema de incentivos apropiado. Y, en este sentido, algunas de las condiciones necesarias parecen todavía lejanas (Benavides; Pedró, 2007: 66).

3.2 Modalidad 1:1 como estrategia de inclusión digital: la iniciativa Plan Ceibal

El Plan Ceibal representó una de las políticas más importantes del período de gobierno Vázquez (2005-2010) y de mayor trascendencia nacional e internacional. Esta política se inscribe en un conjunto de medidas adoptadas por el Frente Amplio signadas por la reformulación de las estrategias de desarrollo del país, con una fuerte inclinación hacia la inclusión social y hacia la incorporación de la población uruguaya en la Sociedad de la Información y el Conocimiento (Rivoir, 2008). Toma como modelo la propuesta “One Laptop per Child” (OLPC) impulsada por Nicholas Negroponte del Instituto Tecnológico de Massachussetts. El objetivo principal del Plan es la reducción de la *brecha digital* en el Uruguay a través de un proyecto socio-educativo de alcance nacional que universalice el acceso y uso de a las TICs a toda la población escolar (a todos los niños de 1º a 6º año de educación primaria y a sus maestros), que garantice el uso educativo de estos recursos durante la formación primaria, y que promueva la participación familiar y social¹².

¹² Véase la página web oficial de Plan Ceibal: www.ceibal.org.uy (Último acceso: 26/11/2012)

Es una política pública de carácter multidimensional que integra objetivos tecnológicos, educativos, y sociales, de manera innovadora y sin precedentes en nuestro país, y que se aplica específicamente en un núcleo de socialización y enseñanza-aprendizaje particular: la escuela primaria.

En lo que respecta a la experiencia uruguaya en introducción de TICs al sector escolar, los antecedentes son escasos y datan desde el año 1985. Las primeras experiencias estuvieron destinadas a proyectos experimentales de diverso alcance. En el año 2000 el proyecto INFED instala la experiencia de “aulas informáticas” a partir del cual se incorpora la figura del “docente de computación”. Esta experiencia fue variable según los casos y significó una primera aproximación a las TICs que requirió una gran inversión en recursos humanos y materiales. En el año 2001 se inicia el Programa de Conectividad Educativa (PCE) conducido por Presidencia de la República, ANEP y ANTEL, que entre sus actividades destacables estuvo el desarrollo del portal educativo TodosEnRed, la evaluación de sitios y plataformas para la educación, y el concurso de contenidos. Este Programa tuvo gran incidencia en la educación media y formación docente, en lo que respecta a primaria solo un tercio de las escuelas evidenciaron uso de estas herramientas (Grompone et al, 2007).

Pese a estos intentos, la incorporación de las TICs en Uruguay no se vio modificada en términos de acceso a computadoras o a conectividad y sus indicadores más favorables refirieron a la incorporación de telefonía fija y móvil (Rivero Illa, 2008). Será recién con la iniciativa del Plan Ceibal que se garantizará el acceso a los ordenadores y conexión a internet de toda la población escolar, y mediante ella a sus respectivos entornos familiares. El Proyecto OLPC recién es presentado a la comunidad mundial en 2005 y a fines de 2006 Vázquez presentaría la iniciativa públicamente para ser aplicada en Uruguay.

En términos estratégicos de incorporación de TICs al ámbito educativo, el modelo 1:1 se destaca por varias particularidades con énfasis en dos características. En primer lugar, se basa en la dotación de un computador personal a cada niño, niña y maestro de la escuela pública, es decir, los ordenadores pasan a ser propiedad individual y no propiedad de la institución educativa. Según Benavides y Pedró:

...las medidas destinadas a fomentar el uso de los ordenadores a un nivel más personal, ofreciendo los equipamientos apropiados (como ordenadores portátiles o domésticos) son [poco]... frecuentes. Cuando acontecen, acostumbran a dirigirse exclusivamente al profesorado y se acompañan, por regla general de programas de formación, mientras que iniciativas similares destinadas a los alumnos continúan siendo muy raras (Benavides; Pedró, 2007: 36).

En segundo lugar, el modelo “un computador por niño” se basa en una hipótesis de intervención particular: la idea que los alumnos podrán incorporar habilidades de uso de las TICs por sí solos, por el simple hecho de tener acceso a las mismas. Este es el fundamento teórico del proyecto

OLPC (Grompone, 2008). Aunque sí es cierto que ante la incorporación de TICs al aula escolar gran parte del cuerpo docente suele encontrarse en situación desventajosa respecto a sus alumnos (Benavides; Pedró, 2007) la hipótesis de Negroponte no estaba corroborada aún de forma concluyente. Los estudios realizados en los últimos años evidencian una capacidad de incorporación de habilidades en TICs mucho mayor en los niños que en los docentes, sin embargo, no se evidencia estabilidad o crecimiento en el interés por el uso de las TICs si no es por la creatividad e iniciativa del docente o un individuo dinamizador¹³ (Benavides; Pedró, 2007; Quiroga, 2008; Hernaiz, 2010). Considerando el rol fundamental que cumplen los docentes en los procesos de apropiación y uso con sentido de TICs, parece ser que su participación en los procesos de elaboración política debiera estar garantizada a los efectos de considerar todos los aspectos que se deben tener en cuenta para su efectiva puesta en marcha.

3.3 La “constelación de actores” del Plan Ceibal

A partir de lo señalado en los apartados de este capítulo, cabe ahora precisar la “constelación de actores” del Plan Ceibal a fin de identificar lo que Subirats et al (2008) denominan: triángulo base de intervención estatal. Considerando las características que presenta el Plan Ceibal, sus fundamentos teóricos y su ámbito de aplicación, se pueden reconocer para este caso que los grupos-objetivo, los actores que se considera deben cambiar su conducta para que el problema “brecha digital” desaparezca, son los niños y niñas en edad escolar. Si sólo se tiene en cuenta la hipótesis de Negroponte, estos son los únicos actores privados que requieren modificar su modo de actuar. Sin embargo, el hecho de que esta política sea implementada directamente en el ámbito escolar implica también una modificación de conducta de los centros escolares en sí mismos, especialmente de sus maestros: deben modificar los procesos, ideas, contenidos y metodologías a partir de la introducción de las TICs. Por otra parte, los beneficiarios finales del Plan Ceibal también son los alumnos y los maestros. En términos distributivos, a todos ellos se los hará beneficiarios de un computador portátil de propiedad personal el cual se supone coadyuvará mediante su uso paulatino a la mejoría de la calidad y eficiencia de la educación en el ámbito escolar. Por derrame, esta situación beneficiosa se traspasará a los centros escolares (considerados como unidad), a las familias de los alumnos, y a la sociedad entera. Se constata entonces que esta

¹³ “Los chicos [pueden estar] muy familiarizados con las nuevas tecnologías, pero es el docente quien sigue siendo el eje del sistema educativo: es quien genera el vínculo con los estudiantes, quien los motiva, quien los introduce a determinados conocimientos que se convierten en aprendizajes gracias a las herramientas facilitadoras que les brindan y al intercambio en la tarea pedagógica” (Hernaiz, 2010: 4). Uruguay comprobaría esto una vez aplicada la primera fase de implementación del Plan Ceibal –fase de experimentación en Villa Cardal- a través de la cual se llegaría a las mismas conclusiones (Grompone et al, 2007; Grompone, 2008).

iniciativa concreta al igual que varias políticas de carácter social requiere que el beneficiario final sea a su vez quien modifique su conducta para hacerse acreedor de tal beneficio. En este caso, a partir de una modificación de conducta respecto a las TICs se espera beneficiar a estos grupos con su uso, apropiación y uso con sentido de las tecnologías. En tal caso, estos actores se ubicarían en los dos vértices de actores privados del triángulo de intervención.

En lo que refiere a las autoridades político-administrativas, la elaboración del Plan Ceibal implicó la colaboración de múltiples participantes que interactuaran entre sí en el diseño y definición de los objetivos, soluciones aplicables, y etapas de intervención. Consecuentemente el sistema educativo debió interrelacionarse con otros actores decisores para hacer valer sus intereses, perspectivas y prerrogativas. En base al decreto presidencial de abril de 2007 se puede afirmar que conjugaron en ese transcurso actores de diversa índole: Presidencia de la República, ANEP (a través del Consejo Directivo Central –CODICEN- y el Consejo de Educación Primaria –CEP-), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), la Administración Nacional de Comunicaciones (ANTEL), la Agencia para el Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC) y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Todos ellos gozaron formalmente con la potestad de proponer y acordar acciones en la fase de implementación del Plan Ceibal, de la que estaría a cargo el LATU (Decreto 18-04-07). No está claro, sin embargo, cuál fue la participación real de los distintos actores durante la etapa previa a la sanción del decreto; es decir, durante el lapso que hubo desde la incorporación de la iniciativa en la agenda de gobierno y su sanción en abril del 2007. Es de suponer que todos tuvieron que tener algún grado de intervención durante ese período en virtud de concretar la existencia de posibilidades para llevar a cabo tal iniciativa. En tal caso el triángulo base de intervención del Plan Ceibal quedaría conformado como muestra el cuadro II.

Cuadro II. Triángulo base de intervención estatal



Fuente: elaboración propia

Cuadro III. Autoridades político-administrativas en el diseño del Plan Ceibal

Actor	Tipo de actor	Atribuciones
Presidencia de la República	Presidente	Tanto el Presidente como los Ministros tienen entre sus atribuciones la posibilidad de actuar por Consejo de Ministros o por acción del Presidente junto a los Ministros correspondientes para cada tema. El Consejo tiene competencia privativa en todos los actos del gobierno y administración que planteen en su seno el Presidente de la República o sus Ministros en temas de sus respectivas carteras. Pueden enviar proyectos de ley al parlamento o actuar por decreto.
Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Ministerio	
Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)	Servicio descentralizado	Única empresa estatal de telecomunicaciones. Es la empresa en el rubro más importante del país. Sus principales servicios son la prestación de telefonía fija, móvil, y conectividad a internet.
Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC)	Organismo dependiente de Presidencia de la República. Unidad ejecutora 010 dentro del inciso 02)	Tiene como objetivo procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).
Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)	Persona jurídica de derecho público no estatal.	La ANII tiene como misión ejecutar los lineamientos político-estratégicos del Estado en materia de Investigación e Innovación promoviendo, articulando y fortaleciendo las capacidades del Sistema Nacional de Innovación para alcanzar el desarrollo productivo y social del país. Se comunica con el Poder Ejecutivo a través del MEC que preside el Gabinete Ministerial para la Innovación.
Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)	Persona jurídica de derecho público no estatal	Su misión es impulsar el desarrollo sustentable del país y su inserción internacional, a través de la innovación y la transferencia de soluciones de valor en servicios analíticos, metrológicos, tecnológicos, de gestión y evaluación de la conformidad de acuerdo a la normativa aplicable. Está conformado por Un representante del Poder Ejecutivo (Ministerio de Industria, Energía y Minería), que ocupa la presidencia; y dos representantes de la Cámara de Industrias del Uruguay y el Banco República, en calidad de directores.
Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	Ente Autónomo	La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es el organismo estatal responsable de la planificación, gestión y administración del sistema educativo público en sus niveles de educación inicial, primaria, media, técnica y formación en educación terciaria en todo el territorio uruguayo. Tiene a su cargo la administración de la educación estatal y el control de la privada en todos los niveles antes mencionados y —al igual que la Universidad de la República, que es la encargada de la educación universitaria estatal— tiene el carácter de un ente autónomo (Tomado de http://anep.edu.uy)

Fuente: elaboración propia

Los actores públicos aquí mencionados corresponden a distintas estructuras y órdenes dentro del aparato estatal uruguayo. A nivel gubernamental se encuentra Presidencia de la República y el Ministerio de Educación (rama ejecutiva del gobierno); ANEP corresponde al orden de entes

autónomos del Estado; ANTEL corresponde al orden de Servicios Descentralizados del Estado, ANII y el LATU son personas jurídicas de derecho público no estatales –los lineamientos de la ANII los establece el Poder Ejecutivo, mientras que los del LATU los establece un directorio conformado por un miembro del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y dos miembros de la Cámara de Industrias y del Banco República (BROU). Por su parte la AGESIC es un organismo dependiente de la Presidencia de la República.

En base al ordenamiento jurídico uruguayo, cada uno de estos actores se desempeña con distintos grados de autonomía y nivel de competencias, del mismo modo, participan en distintos aspectos de la elaboración del Plan Ceibal. Por otra parte, actores como la ANEP y el MEC forman parte del sistema educativo del Uruguay. Tal como se vio en el Capítulo II, el sistema educativo plantea sus arreglos institucionales y dinámicas propias en el juego político, por ello se importante destacar que dentro del sistema educativo las autoridades deben interactuar con los colectivos docentes -con las Asambleas Técnico Docentes (ATD) y con los gremios de maestros- por lo que se los debe tener en cuenta en el análisis de interacciones para conocer la participación que tuvieron todos los actores educativos. En el cuadro III se esquematizan las principales características de los actores públicos participantes en la elaboración del Plan Ceibal.

Capítulo IV. Reconstrucción del proceso de toma de decisiones del Plan Ceibal

En el siguiente capítulo se presenta la reconstrucción del proceso de elaboración política que siguió el Plan Ceibal estrictamente durante las fases de agenda y formulación según las delimitaciones que ofrece el marco teórico expuesto en el Capítulo I. La sistematización de este proceso se ha hecho en base a dos técnicas de investigación: (a) la realización de entrevistas en profundidad a los actores relevantes que participaron activamente durante estas fases; y (b) análisis de datos secundarios.

Para la realización de las entrevistas se consideró como criterio fundamental, la representatividad de los distintos aspectos participantes durante el proceso, a modo de dar cuenta de las visiones y acciones desde el ámbito político; desde el ámbito técnico, y desde el propiamente educativo, sin perder el énfasis en la población objeto de estudio que es el sistema educativo. Con este objetivo se entrevistó a los siguientes actores: Luis Yarzabal (Presidente del CODICEN, período 2005-2010); Héctor Florit (miembro del CODICEN, período 2005-2010); Edith Moraes (Directora del CEP, período 2005-2010); Teresita Capurro (Mesa ejecutiva de la FUM-TEP, período 2005-2010); Danae Sartou (representante en la ATD del CEP, período 2005-

2010); Luis Garibaldi (Director de Educación del MEC, período 2005 a la fecha), Juan Grompone (Asesor Técnico del Plan Ceibal hasta fines del 2007); y se aplicó un cuestionario abierto a Miguel Brechner¹⁴ (Presidente del LATU, período 2005-2010).

Para el análisis de datos secundarios se tuvo en cuenta (i) documentación oficial relevante originada en el período, en su mayoría actas o informes del ámbito educativo -actas del CODICEN, actas e informes de la ATD de primaria, resolución del Congreso de FUM-TEP, actas de la CCE-; y, (ii) se realizó un relevamiento de prensa –de los Semanarios “Brecha” y “Búsqueda” - correspondiente al período que va desde finales del año 2005 hasta mediados de 2007.

4.1. La secuencia de interacciones durante la agenda y formulación del Plan Ceibal

La iniciativa OLPC, si bien se adecúa a las líneas programáticas del partido de gobierno para el período no rastrea antecedentes como este en su programa. Como se dijo anteriormente, este modelo de reducción de la brecha digital, es un modelo recién anunciado por sus patrocinantes - Instituto Tecnológico de Massachussets- en el año 2005. OLPC es un proyecto internacional para la venta de computadores portátiles de bajo costo a gobiernos de países en subdesarrollo, diseñadas exclusivamente para ser utilizadas por niños. La premisa de Negroponte es que los niños por sí solos pueden incorporar los conocimientos necesarios para su uso y manejo siendo que el diseño de los computadores estaba destinado a ello; y con OLPC lo que se aseguraba era garantizar a un costo comparativamente bajo en relación a los precios del mercado, la compra de gran cantidad de computadores a los países que aún presentaban grandes brechas de inclusión digital. El proyecto OLPC fue anunciado a fines de 2005 en la Convención sobre Internet realizada en Túnez, y fue presentado a principios de 2006 en el Foro Económico Mundial, en Davos, Suiza. Esto sugiere que el problema “brecha digital” relacionado al modelo OLPC se incorpora en la agenda internacional y en la agenda pública uruguaya en algún momento entre el año 2005 y 2006.

Efectivamente será a principios del 2006 y a través del Ing. Miguel Brechner que esta iniciativa se vinculará a Uruguay. A partir de su presencia en el Foro realizado en Davos visualiza el potencial de la propuesta de OLPC, e inmediatamente pone en conocimiento al MIEM, Jorge Lepra –quien integra también el LATU-, solicitando autorización para avanzar en ver la

¹⁴ El Ingeniero Miguel Brechner no accedió a la realización de una entrevista personal, pero sí a completar un esquemático cuestionario sobre el proceso de elaboración del Plan CEIBAL. Dado que esto implicó un déficit importante en la información a recolectar, se apuntó a relevar los aspectos más bien técnicos a través de Juan Grompone, y los estrictamente políticos a través de Luis Garibaldi. Ambos brindaron información de relevancia sobre la gestión política inicial del Plan y el rol del LATU durante estas etapas. El cuestionario enviado por el Ing. Brechner acusó y reafirmó la información recogida mediante las entrevistas y mediante el análisis de datos secundarios.

posibilidad de implementar esta iniciativa en Uruguay. En el convencimiento de las posibilidades tecnológicas y el potencial educativo que presenta la propuesta de OLPC, desde Presidencia de la República se apostará fuertemente a esta iniciativa, autorizando a las negociaciones necesarias para participar del proyecto. A partir de ese momento se inician las primeras negociaciones y Uruguay se propone a OLPC –a través de los Ministros del MIEM y MEC -para ser un país dispuesto a probar el modelo “un computador por niño”. La primera respuesta de la organización fue negativa, ya que se pretendía dirigir a países de mayor tamaño que Uruguay; pero luego de algunas negociaciones más se accede a que Uruguay se incorpore a los países que participarían de esta experiencia. En estas negociaciones además de los Ministros, la presencia más fuerte fue la del Presidente del LATU, Miguel Brechner.

El ingreso de esta iniciativa a la agenda –o el modo de agenda setting- correspondió entonces a la anticipación interna de dos actores en particular: el Ing. Miguel Brechner; y al propio Presidente de la República, Vázquez, quien otorga una inmediata determinación y priorización política a la alternativa.

Una vez que la negociación con OLPC estuvo saldada, comenzó el trabajo en “comisiones” o grupos. Por un lado se encontraba un pequeño grupo asesor en informática ya existente en el que participaba, entre otros, el Ingeniero en computación Nicolás Jodal¹⁵ como asesor técnico e informático. Por otra parte, el Ing. Miguel Brechner se reportaba directamente con Presidencia y con el Ministerio de Economía y Finanzas, y entre estos actores delimitaban los lineamientos a seguir y las posibilidades de acción políticas y económicas. Por último, se comenzó a formar un grupo -primero muy informalmente y luego se consolidó en el grupo formal de implementación del plan- que estaría conformado por los diversos actores vinculados de alguna manera a la incorporación de la propuesta OLPC a Uruguay. Este grupo tendría como cometido acordar y llegar a definiciones de cómo incorporar la tecnología OLPC plasmándolo en un proyecto que tendría en cuenta algunas salvedades ya definidas políticamente: (i) esta política no podía estar deslindada del ámbito educativo por lo que se tenía que pensar en su aplicación a las estructuras educativas ya existentes; (ii) el proyecto estaría liderado –por su importancia técnica y logística- por el LATU; (iii) la política tenía que ser ejecutada y haber finalizado con la fase de implementación antes de la finalización del gobierno de turno.

El trabajo en esta comisión comenzó según los entrevistados a principios del año 2006 y en ella se fue convocando a discreción a distintos actores del ámbito educativo, técnico y político. Según manifiesta Juan Grompone:

¹⁵ Co-fundador y vicepresidente de la empresa de software ARTech cuyo principal producto es GeneXus.

A mí me invitó Miguel Brechner directamente. Yo a Miguel lo conocía desde hace muchos años, entonces cuando empezó esto me invitó a participar... y bueno, Miguel Brechner se ocupaba de la parte digamos “hacia arriba”, la parte de manejo de gobierno, que era donde él se movía y además como autoridad del gobierno, en realidad no del gobierno porque el LATU es paraestatal pero digamos, era la vinculación, era quien hablaba con Tabaré Vázquez, y quien hablaba con el Ministro de Economía, en fin trataba con esas cosas. En cambio, yo me empecé a ocupar “hacia abajo”, en cómo organizar eso, es decir, cómo acercarnos a primaria, cómo conseguir algunos maestros que colaboraran, quienes habían trabajado antes en los antecedentes, y empezamos a hacer reuniones semanales para organizar todo eso. (Entrevista a J. Grompone, julio/2012).

En estas primeras reuniones participaron Miguel Brechner, Juan Grompone, Luis Garibaldi, Amilcar Davyt –por el MEC- Héctor Florit, Daniel Iglesias –por ANTEL- José Clastornik –por AGESIC-, Sylvia González –representante de HG-ANTEL¹⁶, Ida Holz –por AGESIC-, y Graciela Aramburu –inspectora técnica del CEP¹⁷-. La agregación de los distintos participantes fue paulatina y también informal. En lo que respecta a las autoridades de la ANEP hasta el momento sólo estaba participando Héctor Florit como miembro del CODICEN, sin embargo su participación no correspondía a una delegación del Consejo sobre el maestro, ni a una resolución del CODICEN sobre la iniciativa concreta. En la entrevista realizada el maestro explica:

...la relación fue más compleja al comienzo porque yo había sido invitado personalmente, luego el CODICEN me inviste de esa representación y efectivamente expresamos en el seno del CODICEN opiniones del grupo que se estaba reuniendo para elaborar una propuesta. La relación entre CODICEN y la reunión promotora del Plan Ceibal era muy flexible, en algunos momentos se transmitían las opiniones pero el vínculo más fuerte con ANEP se hacía a través de Primaria (Entrevista a H. Florit, agosto/2012).

Sin embargo, la participación de los actores correspondientes a Primaria no se constatará sino hacia principios del año 2007. Según actas del CODICEN con fecha 5 de diciembre del 2006, el Consejo Directivo en presencia del Desconcentrado de Primaria comunica e informa sobre el proyecto.

¹⁶ Hg S.A. es una empresa del grupo ANTEL de Uruguay, que se especializa en proyectos de integración tecnológica y servicios de valor agregado que faciliten el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones. HG brinda servicios de desarrollo de sitios y aplicaciones WEB, incluyendo diseño, construcción e implantación, así como su administración, operación y mantenimiento, además de conectividad, alojamiento, explotación y sindicación de contenidos asociados. En: <http://www.hg.com.uy>

¹⁷ Al asumir el cargo de Inspectora Nacional Técnica se retira del grupo que estaba proyectando lo que sería el Plan Ceibal.

Dando inicio a la reunión el Presidente Dr. Luis Yarzábal manifiesta que el motivo de la misma es informar sobre una actividad que está llevando adelante el Consejero Mtro. Florit [ahora sí] por encomienda del CODICEN, en relación a una propuesta que se genera fuera del Consejo, la entrega de computadoras para alumnos de primaria... [Y en la que informa:] ...se le transmitió como una decisión de ese instituto [en referencia al MIT] con los Ministros de Industria y Energía, de Economía y Finanzas y de Educación y Cultura y con una definición del Presidente del LATU y el aval de la Presidencia de la República (CODICEN, Acta n° EXT. 37/06).

La presentación pública de este proyecto fue realizada por el Dr. Tabaré Vázquez, el 14 de diciembre del año 2006 en el marco del Programa de Equidad para el Acceso a la Información Digital (PEAID). Será recién a partir de este anuncio que los colectivos docentes tomarán conocimiento de la iniciativa. Tanto Teresita Capurro –FUM-TEP- como Danae Sartou –ATD Primaria- aseguran haberse enterado de esta iniciativa por la prensa.

A partir de enero de 2007 el CEP pasa a participar de la comisión planificadora del Ceibal directamente a través de su Directora Edith Moraes, quien pide a la ATD y a la FUM que deleguen un representante para participar de estas reuniones. Ambos colectivos envían un delegado: la FUM lleva un representante con “apoyo crítico” a la propuesta; la ATD envía también un delegado. Ambos espacios consideran la propuesta a través de sus órganos de decisión a partir de los cuales tomarán rumbos distintos: la ATD Nacional de Educación Primaria de mayo de 2007 resolverá retirar a sus delegados de la comisión Pedagógica del Plan Ceibal; el Congreso de la FUM-TEP de ese mismo año – posteriormente a la sanción del decreto presidencial- resuelve su apoyo pleno a la iniciativa.

A través del decreto presidencial con fecha 18 de abril de 2007 se da creación al proyecto y se encomienda a los actores formalmente convocados a “realizar los estudios, evaluaciones y acciones necesarios para proporcionar a cada niño en edad escolar y para cada maestro de la escuela pública un computador portátil, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas” (Decreto 18-04-07). Esto sin embargo, no implica que se esté convocando formalmente a los actores a analizar la “posibilidad de” llevar a cabo el Plan Ceibal, sino que se los está convocando a realizar estudios sobre la marcha de la propia implementación del Plan. En el mismo decreto se sostiene que:

...considerando: que existen propuestas tecnológicamente aceptables y económicamente posibles para ofrecer a cada niño en edad escolar un computador portátil con conexión a internet [...] la Comisión [política del Plan Ceibal¹⁸] propondrá las políticas aplicables al proyecto y acordará las

¹⁸ La comisión establecida por el decreto era en definitiva la formalización de la comisión que venía trabajando

acciones a efectos de lograr en el año 2009 que todos los escolares y maestros de escuelas públicas del país hayan recibido un computador portátil (Párrafo 3 y Artículo 3: Decreto 18-04-07).

Con este decreto quedan sentados los objetivos del Plan: alcanzar el reparto de computadores y la infraestructura en conectividad para todo el país para el año 2009, y durante su implementación realizar estudios y acordar acciones para la mejor apropiación del Plan (capacitaciones, contenidos, etc.).

Se afirma así que a partir de la sanción del decreto que da creación al Plan se ingresa en la fase de implementación de la política (los objetivos, instrumentos y estrategias ya se encuentran definidas). Aunque en ella existen también elementos de formulación estratégica para la implementación, se puede aceptar que la toma de decisiones referidas estrictamente a la formulación del Plan Ceibal se estableció entre la incorporación del tema en la agenda en 2006 hasta la aprobación del decreto de Presidencia en 2007.

4.2. Las decisiones de los actores-clave y los puntos de controversia

En vista de los diversos actores que se fueron sumando a lo que fue la etapa de formulación del Plan Ceibal, se delimitan aquí las opiniones y actitudes que fueron evidenciando durante este proceso. Por un lado, se presentan las definiciones que claramente salieron de esta comisión en torno a las cuales se redactó posteriormente el decreto presidencial y que fueron la estrategia política que sustentó lo que sería la implementación. Y en segundo lugar, se presentan los ejes de mayor controversia en la formulación del plan: (a) el diseño del proyecto pedagógico; (b) la cuestión de la autonomía de la ANEP; y (c) la valoración de la propuesta “un computador por niño” en el orden de prioridades de la educación para el período.

4.2.1. Definiciones del trabajo en comisión

La comisión política que venía actuando desde principios de 2006 fue la encargada de delimitar a grosso modo los objetivos del Plan Ceibal y las principales estrategias a seguir. En tal sentido los puntos directrices que esta comisión definió fueron los siguientes:

- *Cobertura de la población escolar.* Luego de varias discusiones en torno a la cobertura del plan se terminó por definir que la política se aplicaría –en principio- a todos los niños de la escuela pública, de 1° a 6° grado. Por un lado las computadoras de OLPC estaban diseñadas para ser

informalmente en el proyecto y que se subdividió en dos: por un lado quedó la comisión política y por otro lado una comisión pedagógica en la que estarían representados los colectivos docentes, entre otros actores.

usadas por niños –que en definitiva era lo que se quería probar-, por otra parte no se querían crear diferencias dentro de cada escuela, ni generar problemáticas entre niños y maestros que sí les había llegado el plan y otros que no. Aquí jugó muy fuerte el argumento de la democratización y universalización: había que llegar a todos los niños y la escuela primaria era el ámbito educativo formal más consolidado y con mayor cobertura.

- *Un computador por niño y por maestro.* El Plan Ceibal se pensó como la versión uruguaya de la propuesta de OLPC. En este sentido hubo un fuerte convencimiento sobre el hecho de que el plan tendría que adecuarse a las características uruguayas y tendría que ser una experimentación de la propuesta pero no ser lo mismo a OLPC tal y como estaba planteado. Una de las definiciones más fuertes en este sentido era que los maestros no podían quedar por fuera de todo este proceso, y que ellos serían además parte fundamental en la orientación que quería dársele a la iniciativa.

- *El computador como propiedad del niño y del maestro.* Otra definición importante fue entorno a la propiedad de los computadores. Hasta ahora todas las estrategias pre-existentes dotaban de computadores a las instituciones, siendo éstas propiedad de la escuela y no de cada alumno y maestro. Con esta definición se apuntó a la movilidad del computador de la escuela a la casa, al acercamiento por parte de las familias y el entorno social, y a la disponibilidad del uso del computador para cada niño.

- *Participación de OLPC.* Tras las primeras reuniones quedó en claro que la participación de la organización OLPC debía relegarse al sólo hecho de la venta de máquinas al país. Según los entrevistados la participación de esta organización casi no estuvo presente, aunque llegaron a hacer sugerencias –tal es el caso de cubrir sólo a la población escolar-, lo que más se tomó de OLPC fueron algunas de las premisas de Negroponte, en especial aquella que afirmaba que los niños se apropiarían por sí mismos del computador y el conocimiento mediante su uso. Según Brechner, el vínculo con la organización fue más que nada comercial a partir de la venta de computadores. La comisión resolvió que más allá de OLPC el Plan Ceibal tendría que llamar a licitación y ver las distintas propuestas que se ofrecían. Para primaria terminó por optarse por OLPC por todas las características que presentaban las máquinas creadas para niños y por supuesto el bajo costo al que se vendían.

- *Plazos y etapas.* Los plazos del Plan Ceibal estuvieron muy claramente delimitados políticamente. El Plan debía haberse completado para finales del año 2009. Según los entrevistados, ya que el gobierno podía comprometerse económicamente mientras durase su mandato había gran importancia en dar cumplimiento a ello. Por lo cual, el plan se pensó de manera inversa, es decir, pensando que a fines del 2009 se tenía que haber alcanzado todo el reparto y toda la conectividad al territorio nacional, y allí se define hacer un pequeño piloto en el medio y luego en dos etapas: dedicar el año 2008 al reparto en todo el interior del país y en 2009

todo el cono urbano de Uruguay.

4.2.2. Ejes de controversia durante el proceso de formulación

Entre los ejes de mayor controversia que hubo a lo largo de este proceso, tres fueron los que predominaron. En distinto grado cada uno de ellos expresó connotaciones pedagógicas, pero también connotaciones fuertemente políticas y de procedimiento.

Respecto a la cuestión del proyecto pedagógico que sustentara la incorporación de TICs a través del modelo 1:1, existían un conjunto de factores que generaban temor y resistencias entre los docentes, y por supuesto preocupación entre las autoridades educativas. Entre los maestros de primaria el uso de las nuevas tecnologías era muy escaso, existía un gran temor de no poder estar a la altura de las circunstancias ante esta política, que incorporaba una nueva herramienta al aula sin que el maestro tuviera habilidades para su uso ni manejo¹⁹, y más aún para un uso pedagógico del mismo. Por su parte, hubo una posición clara de la ATD de Primaria a rechazar el reparto de máquinas sin previa formación de los maestros, y una negativa declarativa a apoyar un proyecto que no tenía un sustento pedagógico detrás. Ellos proponían que primero se definiera el modelo pedagógico que se quería y que luego se vieran las alternativas posibles para incorporar las tecnologías a este modelo.

Frente a esta percepción, el Director Garibaldi afirma:

Los compañeros de la ATD estaban más pensando en una solución más tradicional, es decir, primero formemos, después elaboremos el proyecto, y después vayamos a la solución, y la opción fue más una política de shock que eso genera también cierto grado de incertidumbres (Entrevista a L. Garibaldi, julio/2012).

Por su parte, el Ing. Grompone explica:

No hubo diseño pedagógico. Eso tenía que ver con Negroponte también. La premisa de Negroponte era que los niños iban a aprender solos, los maestros no son necesarios. Esa es una premisa equivocada ¿no? Lo que van a adquirir son habilidades digitales, pero no lo van a convertir en un instrumento educativo necesariamente. Ahí lo que pasó fue eso, se creía demasiado en la premisa de Negroponte, en segundo lugar no se creía en la evaluación, es decir, una de las cosas que no se hizo fue evaluar lo que había pasado en Cardal [en referencia a la localidad donde se realizaría el piloto de 2007]. Tampoco hubo un plan educativo de qué cosas hacer... (Entrevista a J. Grompone, julio/2012).

Un segundo aspecto refiere al cómo se fue tramitando esta alternativa de incorporación de TICs

¹⁹ El Censo docente de 2007 evidencia que “...son los docentes que cumplen funciones en el CEP quienes declaran tener un manejo más restringido [del uso y dominio de herramientas informáticas]: cerca del 40% manifiesta tener un dominio muy limitado o directamente no tener ningún tipo de conocimiento” (ANEP, 2008).

a la educación, sobre lo cual también hubo distintas percepciones y posturas.

Las mayores resistencias las presentó la ATD de Primaria:

Hay una consideración que podemos llamar de política educativa que tenía que ver con algo que nosotros habíamos estado defendiendo desde nuestra creación en el año 1991 que era la autonomía de los entes [...] lo que se reclamaba era que el ente del subsistema fuera autónomo, sería Primaria, Secundaria, UTU, cada uno autónomo y que pudiera definir las políticas porque la centralización del CODICEN no había dado buenos resultados. Y ahora más que centralización del CODICEN era superación del Ente Autónomo, entonces por ser violatorio de la autonomía teníamos una objeción política de como se definía (Entrevista a D. Sartou, julio/2012).

Desde la FUM también se cuestionó el hecho de que la propuesta proviniera desde fuera de la ANEP, y en base a ello en principio ofrecieron un “apoyo crítico” que luego debía ser resuelto por un Congreso que finalmente tomara una posición frente a la iniciativa.

En el seno del CODICEN las perspectivas fueron diversas. Con fecha 22 de febrero de 2007 la Consejera Central Lilián D’Elía se pronunciaba al respecto:

...advierte que aparece una institucionalidad que no le queda clara, el CODICEN como formando parte del proyecto Ceibal, tema sobre el cual nunca [esa] administración tomó resolución, se participó por el Consejero Florit a raíz de una invitación personal que le hicieron y desde el momento que el Presidente de la República hace el anuncio, pero de hecho como Consejo se enteran cuando se hizo ese anuncio, por tanto considera que mal se puede hablar que forma parte del CODICEN (CODICEN, Acta N° 7/07).

En esa misma instancia el Presidente del CODICEN manifestaba su impresión personal sobre varias líneas de políticas que de alguna manera se estaban conduciendo desde fuera de la ANEP aunque hasta el momento se los iba poniendo en conocimiento en algunos casos o se firmaban convenios. Consideraba que ante las circunstancias que se planteaban

...es una obligación del gobierno de la Educación Pública, tal vez de manera informal, plantear esta preocupación al Poder Ejecutivo a través del Ministro de Educación y Cultura. Lo entiende así pues puede ocurrir que el Consejo Directivo Central de la ANEP sea llamado a responsabilidad debido a que no está ejerciendo la defensa de la autonomía del ente autónomo (CODICEN, Acta N° 7/07).

Por su parte, tanto Edith Moraes por Primaria como el Consejero Florit del CODICEN tenían una concepción más abierta hacia el trabajo interinstitucional y este punto no afectaba en definitiva su postura frente al proyecto. En la entrevista realizada el Consejero apunta en otra dirección:

Yo creo que en el Uruguay a veces se confunde la autonomía con la exclusividad. [...] .. la ANEP y el principio de autonomía hacen a la definición de las opciones técnicas en el marco de una política nacional. Definidas las opciones técnicas en ese marco, hay otros actores públicos y privados, que respetando la política que en un Estado democrático definen las instituciones parlamentarias u otras, colabora, apoya y fortalece la implementación técnica (Entrevista a H. Florit, agosto/2012).

Por último, un tercer factor que dividió aguas entre los actores claves fue la valoración que cada uno hizo de la alternativa Plan Ceibal y su implementación respecto al orden de prioridades o preferencias para el sector educativo que se tenían para ese período de gobierno. Si bien todos los entrevistados expresaron que no hubo dudas acerca de la necesidad de incorporación de las TICs a la educación, las reacciones ante la alternativa concreta fueron desiguales y la política fue ponderada de distintas formas.

Las mayores preocupaciones parecieron evidenciarse desde el lado de la ATD y del CODICEN. Al respecto de este tema Danae Sartou afirmaba:

En un sistema educativo con grandes carencias, parecía un muy costoso plan para las necesidades que hasta el día de hoy se está viendo que no se pudieron cumplir: infraestructura, materiales, docentes, salarios. Una serie de cuestiones que si bien no estaban contrapuestas, de hecho era dedicar muchísimo dinero a una cosa y suponíamos que iba a faltar para la otra, por lo tanto pensábamos que debían por lo menos analizarse las prioridades; y eso tampoco había ocurrido (Entrevista a D. Sartou, julio/2012).

Por su parte, Luis Yarzábal identifica como prioridad del CODICEN que se instalaba en 2005, el fortalecimiento del vínculo entre docentes, sindicatos y estudiantes con las autoridades educativas. Esto tenía que lograrse a partir de dos aspectos fundamentales: (a) la apertura a la participación de estos sectores en las definiciones del Ente, y (b) la mejora sustantiva de sus condiciones de trabajo (especialmente en lo que respecta al salario). Es por ello que en cuanto a la iniciativa Ceibal expresa:

...nuestra idea era que primero convenía crear las condiciones para los cambios. ¿Cuáles eran las condiciones mínimas para los cambios? Aumentar la participación, la oferta de participación a los componentes del sistema y mejorar sus salarios, porque introducir innovaciones que suponen nuevas cargas laborales tiene que estar apoyado en una mejora de la situación laboral (Entrevista a L. Yarzábal, mayo/2012).

En cuanto a la Federación de Magisterio, Teresita Capurro sostiene que las posiciones a la interna estaban muy divididas y se planteaba la necesidad de llevar el tema a la instancia de un Congreso –órgano de mayor jerarquía dentro de la Federación- el cual termina por priorizar los objetivos de la iniciativa por sobre su tramitación y otras prerrogativas.

En el otro extremo, la Directora del CEP, el Director de Educación del MEC y Héctor Florit dejaron sentado su entusiasmo personal ante la iniciativa y de algún modo la congruencia de esta con el orden de preferencias existente.

Según Edith Moraes, los principios rectores del período fueron la equidad y el acceso al conocimiento. Entre las líneas de acción que el CEP se propuso identifica: (a) el fortalecimiento de la figura del maestro comunitario; (b) el desarrollo y universalización del “currículum nulo” – especialmente de la educación física y la segunda lengua-; (c) la reducción de la superpoblación por clase a 25 niños por aula-maestro; entre otros. En este marco, Moraes identifica que la

propuesta Ceibal, aún llegando desde afuera “*encaja, encuadra en el marco de principios de quienes conducíamos la educación y la escuela primaria en ese momento*” (Entrevista a E. Moraes, agosto/2012).

Por su parte, el Director Garibaldi afirma que entre las prioridades que tuvo la Dirección de Educación del MEC por un lado, pretendían la promoción de un concepto de educación a lo largo de toda la vida, y por otro, se quería contribuir a la coordinación y articulación de los distintos sectores, especialmente con el sistema público de educación y constituir así un verdadero “sistema” educativo. Ante la iniciativa Ceibal, el Director sostiene que esta representaba una oportunidad de incorporar las TICs de manera transversal, permanente y cotidiana a la labor educativa, y que desde el comienzo la Dirección recibió la orientación de que fuera una política de primera importancia. (Entrevista a L. Garibaldi, julio/2012).

Capítulo V: Caracterización y análisis del proceso de toma de decisiones

En el presente capítulo se caracteriza y analiza el proceso de toma de decisiones del Plan Ceibal durante las fases de agenda y formulación, a partir de las interpretaciones teóricas disponibles desarrolladas en los capítulos I, II y III; y la reconstrucción secuencial y sustantiva del proceso decisorio presentada en el capítulo IV. Se retomarán aquí las interrogantes planteadas en el capítulo introductorio y se esbozarán algunas interpretaciones y respuestas pertinentes.

5.1. Ponderación política y originalidad del proceso decisorio del Plan Ceibal

En lo que respecta a la ponderación política de esta iniciativa y al ingreso de la misma a lo que Kingdon (1995) denominaría “agenda de decisión”, se pueden mencionar al menos cuatro aspectos que favorecieron su tramitación. En primer lugar, teniendo en cuenta las dimensiones propuestas por Subirats et al (2008) en el primer capítulo, se puede afirmar que la alternativa OLPC cumple con las dimensiones de intensidad del problema, perímetro y novedad del issue “incorporación de TICs a la educación” a partir de una alternativa que universaliza el acceso a las mismas a todos los niños. Si se piensa que la propuesta está orientada a la incorporación de la población infantil en la Sociedad de la Información y el Conocimiento y que desde Presidencia además se pretende que se implemente dentro de la estructura del sistema educativo uruguayo existente, claramente se advierte la potencialidad educativa, dinamizadora y transformadora de los aprendizajes de los niños a partir de la introducción de una herramienta innovadora, y también de la innovación en términos del trabajo dentro del aula y contenidos educativos, entre otros aspectos novedosos.

En segundo lugar, considerando los débiles antecedentes nacionales de incorporación de TICs a la educación y las alternativas implementadas a nivel internacional, la iniciativa Ceibal rompe con

los formatos tradicionales de incorporación de TICs en los países desarrollados, y también rompe con la propia premisa de OLPC; no se trata sólo de garantizar el acceso a la tecnología, se trata de darle un sentido educativo e implementarlo dentro de la estructura pública escolar existente. En ese sentido, no sólo se ponderó la novedad de la alternativa, sino también la oportunidad histórica de ser el primer país a nivel mundial en aplicar OLPC dentro de un sistema educativo a nivel nacional y de manera universal (a todos los niños y niñas en edad escolar y sus maestros de 1° a 6° grado de escuela).

En tercer lugar, la ponderación política de este issue tuvo que ver también con el momento político que estaba viviendo el país. El primer gobierno de la fuerza política de izquierda se caracterizó por ser un gobierno de grandes reformas, con especial hincapié en la concreción de políticas sociales orientadas a la equidad, redistribución de recursos y la mejora de la calidad de vida de la población. Por otra parte, el gobierno también hizo una fuerte apuesta a la introducción de innovaciones y se planteaba entre sus objetivos la incorporación de TICs a la educación, aunque sin alternativas concretas del cómo hacerlo. En tal dirección, la iniciativa parecía cumplir y adecuarse a ambos propósitos de modo que la propuesta se alineaba a la orientación y objetivos del gobierno.

Por último, y no menos importante, también se ponderó la disponibilidad de recursos, logística y liderazgo para llevar a cabo la iniciativa, es decir su factibilidad, entre ellos: (i) la existencia de presupuesto suficiente para la compra de máquinas; (ii) el compromiso del LATU como organismo paraestatal que podía hacerse cargo de la coordinación e implementación técnica del Plan; y (iii) la garantía de la empresa estatal en comunicaciones –ANTEL- para asegurar la conectividad de todos los centros educativos. Dadas estas condiciones el gobierno se aseguraba tener las bases mínimas para sostener la infraestructura necesaria que suponía el proyecto.

En lo que respecta al proceso de toma de decisiones que involucra tanto a la fase de agenda como a la de formulación política de la iniciativa, la tramitación del Plan Ceibal estuvo signada por características distintivas en comparación con los antecedentes de hechura de política educativa en nuestro país, y también respecto al marco teórico de referencia utilizado en esta investigación. A continuación se presentan cuatro aspectos que caracterizaron el proceso de toma de decisiones, a partir de los cuales se dejan planteadas algunas interrogantes a las que se intenta dar respuesta en los párrafos que siguen.

En primer lugar, la política educativa uruguaya ha estado determinada durante su historia – especialmente tras la reapertura democrática del país y la aprobación de la ley de emergencia en 1985- por el path dependence institucional (Putnam, 1993; Peters, 2003), el cual ha estado signado por la autonomía del ente educativo ANEP, su especialidad constitucional sobre la cuestión

educativa, la apropiación de los actores participantes dentro del sistema, y una dinámica relacional con el sistema político caracterizada por la fuerte presencia de actores educativos “autonomistas” – en el sentido que Bentancur (2012a) propone- especialmente en lo que respecta al colectivo docente, y grandes dificultades del sistema político para incidir en la definición de políticas educativas. La interrogante que surge es entonces: ¿cómo fue posible esta innovación que rompe con el *path dependence* del sistema educativo uruguayo y con el modelo tradicional de hechura de las políticas educativas?

En segundo lugar, la construcción política del Plan Ceibal en tanto política educativa, se caracterizó por ser una iniciativa sumamente innovadora, y, dentro de la clasificación de políticas racionales o incrementales (Meny; Thoenig, 1992; Aguilar, 1993) a la que se hace referencia en el capítulo I., ésta puede consignarse claramente como racional en su formulación. Si se piensa en la tónica gradualista predominante durante el primer gobierno de izquierda (Bentancur; Mancebo, 2010), la iniciativa Ceibal rompe también con el tipo de hechura de políticas educativas que preponderó durante el período 2005-2010. Entonces cabe preguntarse ¿cómo es que esta política pudo adecuarse a un modelo de formulación de tipo racional frente a la lógica gradualista imperante durante el primer gobierno del Frente Amplio?

Tercero, la formulación política del Plan Ceibal no estuvo orientada por la búsqueda de consensos con los actores clave del sistema educativo, y la apertura a su participación en tanto tales se dio una vez que la mayor parte de las definiciones estuvieron tomadas. Si se piensa en el esquema propuesto por Tsebelis (2006), en que todo cambio del status quo implica el acuerdo de los jugadores con veto en cada arena política, cabe preguntarse: ¿Y el CODICEN, el CEP, FUM-TEP y la ATD no son jugadores con veto de esta política? ¿Cómo se sorteó el acuerdo con estos actores? ¿Cuál fue el comportamiento de estos actores frente a la estrategia de los decisores?

Si además se considera que por implicar esta política la introducción de innovaciones a la enseñanza se requiere de una amplia participación y consenso entre los actores educativos para garantizar el éxito de su implementación (Pedró; Puig, 1998), la interrogante que se plantea es ¿por qué los decisores no tuvieron en cuenta la necesidad de lograr consensos con los actores educativos previo a la sanción del decreto de creación del Plan?

Por último, y a partir de la evidencia recolectada sobre las valoraciones, opiniones y preferencias de los distintos actores durante el proceso de formulación política, se pueden verificar claramente dos de las agrupaciones de actores propuestas por Bentancur (2012a): un grupo que puede catalogarse de *autonomistas* –conformado por ATD de Primaria, Presidente del CODICEN, miembros del CODICEN, sectores de FUM-TEP- y un grupo de actores *articulacionistas* – formado por Luis Garibaldi, Hector Florit, Edith Moraes, y sectores de FUM –TEP-. Dadas estas agrupaciones la pregunta que surge es: ¿Cómo se interrelacionaron estos

actores? Y, las agrupaciones ¿actuaron como tales durante la tramitación del Plan?

La pregunta general que queda planteada como síntesis de las interrogantes anteriores es: ¿cómo fue posible una innovación de tanta importancia, cuando parece que todos los factores teóricos relevados jugaban en contra de su concreción? En los párrafos que siguen se esbozan algunas de las respuestas que pueden explicar la racionalidad detrás de la tramitación del Plan Ceibal, y con ello explicitar la lógica de acción que tomaron los distintos actores involucrados durante la toma de decisiones.

5.2. Construcción política del Plan Ceibal y racionalidad de los actores durante el proceso decisorio

Del análisis de la construcción política del Plan Ceibal en términos estratégicos y desde la perspectiva de los decisores políticos, se puede identificar una clara intencionalidad de *by pass* al ente educativo ANEP en varias instancias de su tramitación, a partir de lo cual pueden ensayarse algunas explicaciones:

En primer lugar, se puede afirmar que el Presidente Vázquez decidió por una estrategia de *by pass* al ente educativo para gestionar la definición del Plan Ceibal a causa de la difícil tramitación de las innovaciones en el seno de la ANEP. Esto implica que la racionalidad del gobierno fue la de anticiparse a las posibles reacciones y tramitaciones que podrían darse a la interna del ente si éste era consultado a través de sus Consejos sobre la posibilidad de implementar la iniciativa. La evidencia recogida es clara en este sentido, todos los entrevistados afirman que la propuesta OLPC no hubiese tenido éxito (al menos no en los tiempos y forma en que se planteó) si hubiese sido tramitada y debatida por los canales normales de la ANEP, y todos declaran que en esta dirección hubo una intencionalidad firme por parte del gobierno en que el proceso fuera externo al ente educativo. Este dato describe fielmente la fuerza del factor institucional en la dinámica del juego político del sistema educativo. La racionalidad de los decisores políticos fue la de predecir el comportamiento de los actores nucleados en la ANEP a partir del *path dependence* institucional (Putnam, 1993; Peters, 2003) del sistema educativo –estrategia que se vincula íntimamente con los postulados del neoinstitucionalismo histórico expuestos en el capítulo I-; posicionar la tramitación del Plan Ceibal en una “estructura” paralela en donde no pudieran jugar las lógicas y dinámicas que actúan a la interna de la ANEP, y con ello evitar especialmente los rechazos que pudieran surgir: (a) por el carácter colegiado de los ámbitos de decisión (CODICEN y CEP), (b) por el perfil de sus miembros –en su mayoría con una fuerte impronta *autonomista*-; y (c) por la capacidad de veto de los colectivos docentes, tal como fueron descritos en el capítulo II.

En segundo lugar, la tramitación política de la iniciativa a través de una “estructura” paralela a la ANEP permitió varias acciones estratégicas que el gobierno consideró convenientes y que

permitieron romper con el tono gradualista en la hechura de las políticas educativas del período, entre ellas se pueden enumerar al menos cuatro:

(a) Encomendar la coordinación de la tramitación del Ceibal a un agente externo al sistema educativo como el LATU. Según la entrevista mantenida con Luis Garibaldi, el rol protagónico del LATU tuvo que ver con tres aspectos fundamentales: (i) fue quien tomó contacto y quien desarrolló las primeras comunicaciones con la organización OLPC; (ii) como organización cumplía con las condiciones que requería el Ceibal; por un lado es un organismo público que se dedica al avance tecnológico y que podía dedicarse a los aspectos más técnicos de la implementación; y por otro lado su status de organismo público no estatal le conferían cierta agilidad para procesos de compra de máquinas y para la logística organizativa que iba a requerir el Plan según los pasos pautados desde Presidencia; y, (iii) contaba con la presencia del Ingeniero Miguel Brechner y su liderazgo a lo largo del proceso.

(b) Dotar de un fuerte protagonismo al MEC como actor representante del sistema educativo en la hechura de esta política. El MEC estuvo presente a lo largo de todo el proceso, en la instancia de agenda a través de su Ministro, y a lo largo de la formulación a través Luis Garibaldi, Director de Educación. Si bien, la participación de este actor en definitiva provenía de su pertenencia al Poder Ejecutivo, se estaba impulsando a través de su presencia una reorientación de la dirección de las políticas educativas pasando de la lógica autonomista en que las iniciativas se tramitaban a través de las autoridades del ente a una lógica direccionista en que la orientación educativa de la política pasa a ser dirigida desde el sistema político.

(c) Priorizar la interinstitucionalidad del proceso de tramitación por sobre la especialidad de ANEP en la cuestión educativa, y asegurar la participación de diversos actores de manera discrecional a lo largo del proceso. La tramitación del Plan se caracterizó por la confluencia de distintos individuos pertenecientes a diversos espacios institucionales del ámbito público y privado, en la cual primó el carácter informal del trabajo en comisión, al que paulatinamente se fueron agregando actores de diversa índole a discreción de los convocantes.

(d) Fomentar la participación de actores educativos con fuerte sentido “articulacionista”. Tanto Luis Garibaldi, como Hector Florit tuvieron una participación activa en la comisión que planificaba y debatía la formulación del Plan Ceibal. Por el MEC, Luis Garibaldi, quien además de formar parte del sistema educativo se encontraba en la órbita del Poder Ejecutivo y tenía orientaciones políticas de darle prioridad a la tramitación de esta iniciativa; e informalmente el Maestro Florit, miembro del CODICEN quien tuvo una opinión entusiasta sobre la iniciativa, y parecía ser el integrante del CODICEN más proclive al estilo de tramitación que se estaba dando para esta iniciativa y estaba dispuesto a apoyarla en el seno de la ANEP. De esta forma el gobierno

se aseguró de ciertos apoyos dentro del sistema educativo sin tener que tramitar la iniciativa a través de la estructura del ente²⁰.

Ahora bien, para poder explicar la concreción del Plan Ceibal a pesar de la falta de consensos con los actores educativos durante la tramitación de la iniciativa, se debe analizar la configuración de actores de esta política según los esquemas propuestos en el apartado 1.3.

En primer lugar, siguiendo el enfoque analítico propuesto por Tsebelis (2006), los jugadores con veto de una política pública son aquellos cuyo consenso es necesario para cambiar el statu quo (legislativo). Esto es, aquellos actores que son necesarios para llegar a un acuerdo sobre la decisión a tomar. Desde esta perspectiva, uno de los jugadores con veto fundamentales fue el LATU.

Este rol tuvo que ver con dos aspectos principales: (i) Teniendo en cuenta la secuencia de interacciones bajo los términos de Tsebelis, el LATU fue el actor establecedor de la agenda. En este esquema, el Poder Ejecutivo, a través del Presidente Vázquez, fue quien debió aprobar o rechazar la propuesta con todo lo que ello implicaba –la aprobación hasta ese momento sólo implicaba ahondar en las negociaciones necesarias para la compra de máquinas; pero, el rechazo a iniciar negociaciones implicaba perder una oportunidad histórica para el país-. En otras palabras, el LATU fue el actor que abrió una ventana de oportunidad política (Kingdon, 1995) para el gobierno, incorporando a la agenda una alternativa de introducción de TICs que hasta ese momento era inexistente para el ámbito político del Uruguay. A la respuesta positiva del Presidente Vázquez, el LATU tiene la certeza de que hay una afirmativa política muy clara de avanzar en la iniciativa, y que no se pondría a discusión. (ii) El LATU era el organismo que el gobierno consideró más adecuado para la implementación y coordinación de una política de características tecnológicas en la que había mucho por desarrollar y sobre la cual no se tenía experiencia ni antecedentes. Ni la ANEP, ni el MEC fueron considerados como organismos idóneos para llevar a cabo la coordinación ni la implementación técnica que el plan requería. Estos dos aspectos le dieron al LATU un lugar privilegiado en las negociaciones y en la definición de esta política.

En referencia a los cuatro actores clave dentro del seno de ANEP, sus autoridades –CODICEN y CEP-, y sus colectivos docentes –ATD de Primaria y FUM-TEP-, ¿cuáles son jugadores con veto de la política Ceibal? Si se piensa que los jugadores con veto son aquellos cuyo acuerdo es imprescindible para generar el cambio del status quo legislativo, es decir, para generar una nueva norma sea una ley o un decreto como fue el caso de Ceibal, en ese caso sólo las autoridades educativas de ANEP pueden denominarse estrictamente “jugadores con veto”. Es decir, el logro de consensos con los actores del sistema educativo durante la formulación política en los términos

²⁰ Lo mismo puede decirse de la Inspectora de Primaria Graciela Aramburu quien abandonara la comisión negociadora muy tempranamente por los motivos expuestos en el capítulo IV.

que proponen Pedró y Puig (1998), se asemeja a lo que Tsebelis (2006) entiende como acuerdos necesarios para la buena y mejor implementación de la política pero no imprescindibles para la toma de la decisión. En tal sentido, se puede afirmar que el gobierno optó por lograr los acuerdos imprescindibles sobre el final del proceso de formulación política, pero no logró *consensos necesarios* durante la tramitación de la iniciativa.

Si se analiza además el triángulo de intervención estatal que supone la implementación de esta política, el cuerpo docente en su totalidad es un agente fundamental para el logro de la incorporación y uso adecuado de las TICs a la educación. Es decir, esta política los coloca como centro de la implementación dado que actúan como beneficiarios finales a la vez que grupos objetivos. ¿Por qué entonces no se intentó consensuar la modalidad de implementación con los colectivos más representativos de los docentes, ATD y FUM-TEP?

La explicación al comportamiento de los decisores nuevamente parece haber tenido que ver con una anticipación a la reacción de los actores educativos. Esta vez en referencia a cuestiones que hacen a la construcción más sustantiva de la política, su contenido y diseño pedagógico, y el rol del docente en la hipótesis de intervención política.

Teniendo en cuenta que si bien la iniciativa Plan Ceibal fue desde un comienzo pensada para el ámbito educativo y un uso educativo de las TICs integrado al currículum escolar existente, que pretende incluir al maestro en la política; también es cierto que en sus inicios el rol del maestro no quedaba del todo claro y en ese sentido se planteaban incertidumbres sobre cómo iba a ser la instrumentación real del uso de las TICs en el aula. Esto tenía que ver principalmente con dos factores: por un lado, predominó en la hipótesis de intervención, la premisa de Negroponte de que el uso de las TICs se generaría espontáneamente por los niños y niñas a partir de garantizarles el acceso a la tecnología; y, por otro lado, el “proyecto pedagógico” implicaba en definitiva un cambio de paradigma en que se pasaba de una modalidad tradicional de enseñanza-aprendizaje a una nueva en que predominara la bidireccionalidad de la relación maestro-alumno y alumno-maestro, el trabajo en red, el trabajo colaborativo y el aprendizaje con la familia y la comunidad. Como en definitiva aquello que los maestros luego reclamaron -un proyecto pedagógico con contenidos, prácticas con la computadora, iniciativas y formación para el uso educativo- estaba absolutamente ausente en la etapa de formulación, y aún no se sabía cuán necesario iba a ser generar todas estas herramientas adicionales; es probable que los propios decisores optaran por no generar las discusiones sobre la instrumentación pedagógica del Plan en las fases tempranas de la tramitación política.

Dadas estas premisas e incertidumbres sobre el aspecto educativo de la iniciativa y sobre el nivel de apropiación que podría llegar a darse, los decisores optaron por priorizar dos estrategias básicas:

La primera, consistió en dejar sentadas las bases materiales de acceso a las TICs para garantizar en el corto plazo el acceso a las mismas. Es decir, asegurar que a partir de las definiciones que negoció la comisión que tramitaba la iniciativa -detalladas en el capítulo IV-, pudiera efectivizarse toda la infraestructura tecnológica necesaria para alcanzar tales metas - la conectividad de los centros educativos de todo el territorio nacional, la compra y reparto de computadores suficientes para todos los escolares y maestros de todas las escuelas públicas del país, garantizar una operativa ágil y una logística eficiente para cumplir con los plazos estipulados-. En otras palabras, y según los términos de Benavides y Pedró (2007), se priorizó una lógica cuantitativa de incorporación de TICs por sobre una cualitativa que asegurara la creación de condiciones para la apropiación de las tecnologías, más allá de que su incorporación se hiciera en el ámbito escolar.

La segunda estrategia fue la del “no diseño” pedagógico. Algo que resaltaron todos los entrevistados es que el Plan Ceibal fue pensado para “hacerse sobre la marcha”. En ese sentido, hubo allí una intencionalidad de poner a prueba el proyecto OLPC e ir incorporando los cambios y ajustes necesarios a medida que se avanzaba en la propia implementación y no predetermined su avance. Después de todo, primero había que comprobar la respuesta de los niños ante la incorporación de la herramienta, es decir, verificar la premisa de Negroponte. Por otra parte, se consideró que las incertidumbres o resistencias que podrían oponer los docentes se disiparían a partir de la introducción de la herramienta al aula y una convivencia con las TICs sostenida, y consecuentemente cada maestro eventualmente comenzaría a darle distintos usos clase y paulatinamente se apropiarían de las TICs.

Ante las particularidades que presentó la tramitación de la iniciativa Ceibal, y para dar respuesta a la pregunta guía del trabajo: ¿cómo es posible que esta innovación se concretara?; es menester dar cuenta del comportamiento que sostuvieron los actores educativos adscritos a la ANEP.

Recapitulando la secuencia de interacciones que se desarrollaron durante la tramitación, se debe tener en cuenta que a excepción del CODICEN (a través de Florit) los actores educativos enmarcados en la ANEP no tuvieron conocimiento sobre la propuesta sino hasta instancias en que la misma ya estaba definida. Su participación se concretó para la coordinación de la implementación a nivel educativo, en una instancia en la cual varias de las prerrogativas que pudieran tenerse ya no tendrían sentido puesto que la decisión ya estaba tomada y presentada a la opinión pública.

Ante tal situación, ¿cuál fue el comportamiento que evidenciaron los actores educativos?

A partir de la caracterización de los actores adscritos a la ANEP eran esperables varias reacciones. Entre ellas, ante el nivel de discrepancias que presentaron los maestros, la del bloqueo a la propuesta era una posibilidad; una segunda posibilidad era que aquellos que tenían afinidad de

posicionamientos *autonomistas* aunaran fuerzas para intervenir en la formulación de una propuesta que no había tenido en cuenta sus preferencias y opiniones. Sin embargo, la reacción de los distintos actores fue disímil, y en ese sentido, las agrupaciones que se evidenciaron -autonomistas y articulacionistas- no actuaron en bloque u organizadamente.

Ni el CODICEN a pesar de su renuencia y las incertidumbres que le planteaba el procedimiento en que se había tramitado la iniciativa y los objetivos instrumentales que se habían planteado, ni la FUM-TEP quien en principio con un apoyo crítico a la propuesta termina por apoyarla en las condiciones en que había sido negociada, llegaron finalmente a expresar un rechazo a la iniciativa.

El único actor que definió y finalmente se declaró en su contra, abandonando la comisión que coordinara las acciones, fue la ATD de Primaria (representante del 100% de los maestros). Por su parte, en el seno del CEP la iniciativa fue bien recibida y el CODICEN se abstuvo de ser un obstáculo en el camino de la propuesta, más aun si las autoridades de Primaria acordaban con la misma. Lo que en definitiva hizo que tanto Primaria como la FUM-TEP no rechazaran de lleno la propuesta y se colocaran en una posición *articulacionista* -más allá de las discrepancias con el procedimiento en que se tramitó la propuesta- fue la priorización de los aspectos sociales y educativos que estas herramienta podrían introducir al aula, la potencialidad que presentaba para el acortamiento de brechas, la convicción y apuesta a que si se incorporaba la innovación por la vía de los hechos los maestros no harían resistencia en el aula dada la expectativa ya generada en el alumnado, más allá de la negativa declarada por la ATD.

Si bien, tanto el CODICEN como la FUM-TEP tuvieron motivos para oponerse a la iniciativa especialmente por el procedimiento de su tramitación y por el temor e incertidumbre que generaba la ausencia –en la instancia de formulación- de un sistema de incentivos adecuados para la apropiación de las TICs (en los términos de Benavides y Pedró, 2007); ambos terminaron por dar el visto bueno a la iniciativa.

En cuanto al CODICEN, oponerse significaba hacerle frente al gobierno que en definitiva le había designado; pero también individualizaba los rechazos dado que tanto H. Florit como posteriormente el CEP, habían dado su aprobación a la medida. La estrategia del CODICEN fue entonces la de transmitir sus reparos a través de Florit, pero no procurarse una posición de enfrentamiento con quienes estaban tramitando esta decisión.

Por su parte, la estrategia de la FUM-TEP fue contraria a la de la ATD, y esto tuvo que ver también con una priorización distinta de la iniciativa y la visualización de su rol en el desempeño de la misma. La mayoría de los maestros nucleados en la federación entendieron que dado que la decisión ya estaba tomada; que la iniciativa era en favor de los alumnos y maestros; y que el Plan se llevaría a cabo con o sin su apoyo; la mejor estrategia era hacerse responsables de esta innovación y estar presentes en la comisión educativa que asesoraría durante la implementación.

En suma, los actores educativos sopesaron sus propias incertidumbres sobre el éxito o fracaso que podía tener la iniciativa y entendieron que su apoyo podría condicionar una política cuyos objetivos eran social y educativamente relevantes y afines a sus preferencias, y en esta dirección, prevaleció la necesidad de sentirse parte del cambio y de ser generadores de las transformaciones que prometía el Plan Ceibal.

Capítulo VI. Conclusiones

Para finalizar, se dejan esbozadas aquí algunas conclusiones sobre el tema de estudio propuesto y reflexiones hacia futuros análisis de hechura de políticas educativas.

Primero, en referencia a la incorporación de la iniciativa Ceibal a la “agenda de decisión” del gobierno Vázquez, se puede afirmar que la misma significó la apertura de una “ventana de oportunidad política” en los términos que Kingdon (1995) propone. Ante la conjugación de los tres procesos –(a) la problemática de la incorporación de las TICs a la educación como un “asunto pendiente” del sistema educativo y del gobierno, sobre el cual no se tenían soluciones factibles; (b) la aparición de una alternativa sustentable en costos e infraestructura, recomendada por expertos, con un perfil sumamente innovador y dirigido especialmente a la población infantil; y, (c) la voluntad y el contexto político para llevar a cabo la iniciativa-; la decisión del gobierno obedeció a la necesidad inmediata de tomar la posibilidad que se presentaba y no dejar cerrar esa ventana de oportunidad.

Segundo, del análisis aquí desarrollado puede constatarse que sin la estrategia de bypass al ente educativo el Plan Ceibal no hubiese sido posible. La voluntad y anticipación política de los decisores fue fundamental para la concreción de esta innovación.

Tercero, según la evidencia recogida en esta investigación se demuestra que, pese a la estrategia del gobierno de *bypassear* al ente educativo durante la fase de agenda y durante gran parte de la formulación política, en cierta instancia del proceso fue necesario que las autoridades de ANEP dieran el visto bueno a la iniciativa –al menos las autoridades del subsistema en el que sería aplicada-. Es decir, se necesitó un apoyo (al menos tácito), y la omisión de ciertas resistencias, para la consecución del Plan Ceibal.

Cuarto, respecto a las racionalidades evidenciadas por los diversos actores durante la tramitación de esta innovación, preponderaron dos variables principales. En primer lugar, el path dependence institucional (Putnam, 1993; Peters, 2003) primó como variable explicativa de la racionalidad seguida por el gobierno –como predictor de las reacciones y comportamiento del sistema educativo-; y por los actores declarados contundentemente como *autonomistas* en los

términos de Bentancur (2012a) –y que además abogaban por el cogobierno del sistema educativo– y que fueron los que permanecieron opositores a la iniciativa. En segundo lugar, la variable que primó en el comportamiento y posicionamiento del resto de los actores, fue la “alineación de ideas” con el gobierno. En otras palabras, los objetivos políticos, sociales y educativos, que sustentaron la iniciativa se alinearon en gran medida a las prerrogativas y directrices ideológicas de los actores del sistema educativo.

La particularidad del proceso de elaboración política del Plan Ceibal no deja de sentar un precedente de suma importancia para el ámbito educativo, y especialmente en lo que implica la introducción de innovaciones a la enseñanza. A partir de ello, es que cabe reflexionar a futuro: ¿qué aprendizajes pueden hacerse de esta estrategia de hechura de políticas educativas? ¿Deberían ensayarse más programas de este tipo, desde fuera de la ANEP para promover la reforma del sistema, suponiendo que este subsistema las bloquea?; y, ¿es posible llevar adelante políticas racionalistas y/o de shock en el marco de un sistema educativo autónomo?

Dos conclusiones surgen a priori. En primer término, dadas las características del sistema educativo uruguayo, pareciera inevitable la necesidad de generar ámbitos de negociación paralelos, coordinadores o de mayor envergadura a la ANEP, para la introducción de innovaciones a la educación en términos de Pedró y Puig (1998), que signifiquen la incorporación de transformaciones en el corto plazo e implementaciones de shock, como lo fue el Plan Ceibal. En este sentido y dentro del marco legal aquí estudiado, correspondería que este espacio lo ejerciera la CCE, o se generara un espacio ad hoc que contemplara la participación conjunta de ANEP con el Poder Ejecutivo a modo de coordinar y definir políticas educativas para el período de gobierno, y/o para el largo plazo, especialmente si se trata de políticas transversales. A esto debe agregarse, que varias de las innovaciones posibles, pueden aparecer como alternativas en el marco de apoyos interinstitucionales, y en tal sentido, el logro de acuerdos a un nivel inter-estructuras necesariamente requiere superar los canales normales de tramitación de la ANEP.

En segundo término, si bien la realidad del juego político muchas veces termina por avanzar por los carriles de la factibilidad de la tramitación política, también parece inevitable destacar la necesidad de lograr consensos entre todos los actores relevantes respecto a los lineamientos educativos y a las mejores estrategias para llevarlos a cabo. Esto corresponde con dos aspectos principales. Por un lado, la participación de los actores del sistema educativo, especialmente de los docentes, debe contemplarse en cualquier proceso de elaboración política que los involucre como elementos clave del cambio. Por otro lado, resulta imprescindible reflexionar acerca del rol de los apoyos docentes en este tipo de tramitaciones políticas. Si bien en el caso del Plan Ceibal, hubo una ruptura entre las dos grandes agrupaciones representantes del sentir de los maestros -la

ATD y la FUM-TEP se pronunciaron de manera opuesta- es menester preguntarse si la iniciativa se hubiese concretado si ambos colectivos se hubiesen posicionado en contra de su implementación y aunado fuerzas para bloquearla.

Estas observaciones, ponen de manifiesto la importancia de la representatividad de las opiniones e intereses todos los actores educativos en la negociación de cualquier transformación educativa que pretenda el éxito, tanto en la tramitación, como en la posterior implementación de la política en el corto, mediano y largo plazo.

En referencia a la promoción de este tipo de estrategias para la consecución de transformaciones de gran porte en el sistema educativo uruguayo, se debe considerar que los factores determinantes en la elaboración política continúan siendo indefectiblemente tres: el juego político que se da en la interacción entre los distintos actores clave; el marco institucional en el que rigen sus interacciones y el path dependence que determina sus lógicas de acción y modos de actuar; y por último, la posición de los actores respecto cuestiones generales de la educación, y a la propuesta política que se trate en cada instancia particular. En este sentido, si el juego político está determinado en buena medida por el marco institucional y por las preferencias de los actores, resulta imprescindible: (i) generar un marco institucional que normalice los ámbitos de coordinación interinstitucional entre el sistema político y el ente educativo; y, (ii) generar consensos sobre lineamientos educativos de nivel intermedio y micro –específicamente estrategias- para alcanzar los objetivos planteados.

Para concluir, y quedando pendiente hacia un análisis a futuro, habrá que determinar en qué aspectos pudo influir el tipo de participación que evidenciaron los actores del sistema educativo durante la tramitación del Plan Ceibal, en la posterior implementación de la iniciativa un computador por niño en el sistema educativo uruguayo. Sería de gran importancia lograr un diagnóstico adecuado sobre el impacto que tuvo la introducción de estas TICs al aula en sus primeras etapas, e identificar aquellos indicadores que den cuenta de las dimensiones instrumentales de la implementación que pudieron haberse visto afectadas por la (no) participación temprana de los actores clave del sistema educativo durante la tramitación de la alternativa.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L.F. 1993. “Estudio Introductorio”. En: “Problemas públicos y agenda de gobierno”. Porrúa. México.

ANEP. 2010. “Plan Nacional de Educación 2010-2030. Aportes para su elaboración”. ANEP-OPP-UNESCO-UNICEF.

ANEP-CODICEN. 2008. “Censo nacional docente. ANEP 2007”. Véase en: <http://www.anep.edu.uy/anepdatosportal/0000000325.pdf>. (Último acceso: 26/11/2012).

ANEP-CODICEN. 2006. “El CODICEN ante el debate educativo”. Uruguay.

BENAVIDES, F.; PEDRÓ, F. 2007. “Políticas educativas sobre nuevas tecnologías en los países iberoamericanos”. Revista Iberoamericana de Educación. Nº45. pp. 16-69.

BENTANCUR, N. 2008. “Las reformas educativas en los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual”. Ediciones de la Banda Oriental. Uruguay.

BENTANCUR, N. 2012a. “Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores”. Revista Uruguaya de Ciencia Política, Número Especial 1: “La educación en la encrucijada” (en prensa). Uruguay.

BENTANCUR, N. 2012b. “Construyendo gobernanza: diseño institucional, estrategias gubernamentales y acción colectiva en la arena educativa. El caso uruguayo (2005-2011)”. Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco, California.

BENTANCUR, N.; MANCEBO, M. E. 2010. “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda” En: NARBONDO, P; Mancebo, M. E. “Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos”. Ed. Fin de Siglo. Montevideo.

BUSQUETS, J.M. 1996. “Las políticas públicas: área de estudio y modelos de análisis”. Documento de Trabajo N°. 5, ICP. Montevideo.

COSTA BONINO, L. 1992. “Las políticas educativas en el Uruguay. Condicionamientos de formulación e implementación”. Cooperación Técnica BID-PNUD. Presidencia de la República.

GROMPONE, J. 2008. “Tecnologías de la información y comunicación en la sociedad del conocimiento. Algunos resultados sobre el Proyecto CEIBAL” en: “Seminario Ciencia, tecnología y sociedad”. Centro Cultural de España. Montevideo.

GROMPONE, J.; RIVA, S.; BOTTINELLI, O.; BOTTINELLI, E.; BOTTINELLI, N. 2007. “Evaluación del Programa de Conectividad Educativa”. ANTEL. Montevideo.

HERNAIZ, I. 2010. “Las Nuevas Tecnologías y la Calidad Educativa. El desafío de la equidad” en: Observatorio, Fundación Santillana. Universidad Nacional de San Martín. Argentina. Véase en: <http://www.alfabetizacion.fundacionsantillana.org/paginas/observatorio2.asp?id=27>. (Último acceso: 26/11/2012).

KINGDON, J.W. 1995. “Agendas, alternatives and public policies”. Longman classics in

political science. University of Michigan. United States.

LAHERA, E. 2004. *“Política y políticas públicas”*. CEPAL-SERIE Políticas Sociales. N° 95. Santiago de Chile.

LINDBLOM, CH. 1991. *“El proceso de elaboración de las políticas públicas”*. Porrúa. México.

MANCEBO, M.E.; TORELLO, M. 2000. *“El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector”*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento Regional de Operaciones.

MANCEBO, M.E. 2002. *“La “larga marcha” de una reforma “exitosa”: de la formulación a la implementación de políticas educativas”* en: MANCEBO, M.E.; NARBONDO, P.; RAMOS, C. *“Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)”*. ICP. Banda Oriental. Montevideo.

MEC. 2005. *“Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el Debate Educativo”*. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Educación. Uruguay.

MENY, I.; THOENIG, J.C. 1992. *“Las políticas públicas”*. Ariel. Barcelona.

OLAVARRÍA GAMBI, M. 2007. *“Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas”*. Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Documentos de trabajo. N° 11. Universidad de Chile. Véase en: <http://es.scribd.com/doc/62192753/20/LA-VENTANA-DE-OPORTUNIDADES>. (Último acceso: 26/11/2012).

PEDRÓ, F.; PUIG, I. 1998. *“Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada”*. PAIDOS. Barcelona, Buenos Aires, México.

PETERS, G. 2003. *“El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política”*. Editorial Gedisa. Barcelona.

PUTNAM, R.D. 1993. *“Making democracy work. Civic traditions in modern Italy”*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.

QUIROGA LOBOS, M. 2008. *“Análisis comparado de experiencias de introducción de las TIC en el aula. El rol del coordinador tecnológico y su impacto en el éxito de las políticas públicas”*. REICE. Vol. 6, N°4. pp.149-164.

RIVERO ILLA, M. 2008. *“Desarrollo, Desigualdad y Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en Uruguay: el rol de las Políticas Públicas”* en: *“Seminario Ciencia, tecnología y sociedad”*. Centro Cultural de España. Montevideo.

RIVOIR, A. 2008. *“Plan Ceibal en Uruguay: apuesta a la inclusión digital para la inclusión social”*. IX Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación. México.

SCARTASCINI, C.; SPILLER, P.; STEIN, E.; TOMMASI, M. 2010. *“El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?”*. Banco Interamericano de Desarrollo. Colombia.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONNE, F. 2008. *“Análisis y gestión de las políticas públicas”*. Ariel. Barcelona.

TAMAYO SAEZ, M. 1997. “*El análisis de las políticas públicas*” en: BAÑON, R.; CARRILLO, E. “*La nueva Administración Pública*”. Alianza Universidad. Madrid.

TSEBELIS, G. 2006. “*Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*”. Fondo de Cultura Económica. México.

VÁZQUEZ, T. 2004. “*El gobierno del cambio. La transición responsable*”. Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría. Uruguay.