

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN CEIBAL: COALICIONES DE CAUSA Y NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN URUGUAY *

The implementation of Plan Ceibal: Advocacy coalitions y New Public Management in Uruguay

Damien Larrouqué**

Resumen: Programa estrella del primer gobierno frenteamplista, el plan Ceibal cumplió 6 años de existencia en mayo del 2013. La implementación de este programa trastornó las lógicas tradicionales de llevar a cabo las políticas públicas en Uruguay. Delegando la gestión del programa al LATU, el gobierno de Tabaré Vázquez privilegió el pragmatismo antes que el consenso. Empleó una estrategia *bypass* respecto a los dos actores de la Educación, el MEC y la ANEP. Influenciada por las teorías del neo-institucionalismo histórico, esta investigación explora las razones del cambio en la acción pública bajo un lente de moda en la ciencia política francesa: el enfoque cognitivo –o rol de las ideas– de los diferentes actores institucionales involucrados. Rivalizarían por lo menos dos *référentiels* –o paradigmas– diferentes: el *tecnologista* encarnado por los ingenieros del LATU y el *republicano* compartido por los maestros.

Palabras claves: Políticas públicas, OLPC, Tabaré Vázquez, LATU, ANEP

Abstract: Star program of the first government of Frente Amplio, the Ceibal plan turned 6 years of existence in May 2013. The implementation of this program overturned the traditional logics of conducting public policy in Uruguay. Delegating the management of the program to LATU, Vázquez government privileged pragmatism over consensus and applied a bypass strategy against the two main institutional educational actors, the MEC and the ANEP. Influenced by historical institutionalism, this research explores the reasons of change in public action from a perspective very well established in French political science: the cognitive approach –or role of ideas– of the different actors involved. In this context there are at least two different *référentiels* –or paradigms– in contestation: the technologic approach of the engineers of LATU and the republican one shared by teachers and educators.

Keywords: Public policies, OLPC, Tabaré Vázquez, LATU, ANEP

Introducción

Inaugurado en mayo del 2007, el plan Ceibal es la adaptación uruguaya del concepto *One Laptop Per Child* (OLPC), desarrollado en el Massachusetts Institute of Technology (MIT). En diciembre del 2006, el presidente Vázquez se comprometió a distribuir a todos los alumnos de la escuela pública primaria, así como a sus maestros, una computadora portátil acompañada de un acceso generalizado a Internet. La última computadora fue entregada en una escuela de Montevideo en octubre del 2009, o sea dos semanas antes de las elecciones generales que consagraron la continuidad del Frente Amplio en el poder. En dos años y medio, 380 000 computadoras fueron distribuidas. Por ser la primera experiencia exitosa de inclusión digital a escala nacional, el plan Ceibal recibió los elogios de varias organizaciones internacionales entre las cuales están el BID, la OEA, la UNESCO y el PNUD. Muchos han estudiado los alcances socio-educativos del plan Ceibal y sus límites: a pesar de las roturas frecuentes de las

* Basado en una investigación de terreno realizada en Montevideo entre enero y marzo del 2011, este artículo adapta materiales de Damien Larrouqué (2012), *Le Plan Ceibal en Uruguay: Un exemple de bonne gouvernance?* Paris : L'Harmattan. Está dedicado a Juan y Gladis del *lindo pago* de Don Vigo...

** Doctorando en Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política de París.
(damien.larrouque@sciencespo.fr).

maquinas, de la falta de formación pedagógica de los profesores y de los problemas de conectividad dentro del aula, se reconoce que el programa contribuyó a reducir de manera contundente la *brecha digital* (Martínez 2009; Baldizan, Escuder y Rivoir 2010; Gascue y Kachinovsky 2010; Rodríguez Zidán 2010). Últimamente, una investigación del Instituto de Economía de la Udelar ha revelado que “el Plan Ceibal no habría tenido un impacto en matemática y lectura, ni a nivel general, ni según nivel socioeconómico” (Machado et al 2013: 5). A nivel regional, los estudios han corroborado esos análisis, criticando particularmente aspectos pedagógicos de los programas OLPC (Ames y Warschauer 2010; Cristia 2012).

Este artículo adopta una perspectiva diferente. No se trata de prolongar la reflexión sobre las incidencias socio-pedagógicas de esa iniciativa vanguardista, sino interesarse por el proceso de implementación. No se enfoca sobre los resultados – *outcomes*– de la política pública sino sobre sus modalidades de ejecución. No busca responder al *porqué* del plan Ceibal sino al *cómo*. En breve, es un análisis de ciencia política y no de sociología. El postulado es el siguiente: mas allá de la innovación socio-educativa, el plan Ceibal puede ser analizado como una prueba de la capacidad de adaptación político-administrativa de la izquierda uruguaya.

A todas luces, la implementación de este programa trastornó las lógicas tradicionales de llevar a cabo las políticas públicas en Uruguay, las cuales podrían ser calificadas como verticalistas y centralizadas. Aunque la autonomía educativa esté consagrada constitucionalmente, los dos actores legítimos de la Educación –el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y sobre todo la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)– fueron excluidos del proceso de toma de decisión, o por lo menos desarrollaron un rol subalterno, y acotado a la ejecución de la política pública. La institución encargada de llevar a cabo el plan Ceibal fue el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) dirigido por el ingeniero Brechner. Al acordar el rol protagónico a un organismo ubicado al margen del aparato estatal (Lanzaro 2004: 121-124), el gobierno frenteamplista optó por una estrategia *bypass* (Midaglia 1998). Privilegiando el pragmatismo político sobre la búsqueda del consenso educativo, el Frente Amplio pareció abonar a favor de las lógicas de la Nueva Gerencia Pública introducidas por los partidos conservadores en los años 90 (Narbondo y Ramos Larraburu 1999; Filgueira y Moraes 2001; Traversa 2004). En resumen, este trabajo se inscribiría en la línea de investigación del libro sobre *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez* (Mancebo y Narbondo 2010).

Dicha investigación está marcada por el neo-institucionalismo histórico (Guy 2003: 99-119) y especialmente por la teoría de la *path dependency* (Pierson 2000; Pierson y Skocpol 2008: 13-16). Básicamente, la idea es que las instituciones importan –*institutions do matter*– y que las decisiones del pasado marcan las opciones contemporáneas. En otras palabras, las herencias institucionales limitan la extensión y las posibilidades de cambio, las cuales son lentas y graduales. Sin embargo, para explicar las transformaciones bruscas y radicales en las políticas públicas –como fue el caso de la implementación del plan Ceibal, las ciencias políticas norte-americanas (Sabatier y Schlager 2000) y francesas (Muller 2000, 2005) ofrecen el análisis cognitivo de las políticas públicas. Considerando las políticas públicas como procesos de construcción de representación socioculturales, el análisis cognitivo acuerda un rol preponderante a las ideas en la pugna para la “puesta en la agenda gubernamental” – *agenda setting*– de proyectos políticos novedosos. Según el modelo de las coaliciones de causa –*advocacy coalition framework*– desarrollado por Paul Sabatier (Sabatier 2010: 49-57), diferentes grupos, constituidos alrededor de creencias normativas y visiones del mundo distintas, rivalizan para conseguir el apoyo de las instancias de

poder, influir sobre la decisión política y legitimarse institucionalmente. Pierre Muller nombra esos paradigmas cognitivos distintos con el término *référentiels*. En el caso del Plan Ceibal, estaríamos en presencia de dos grupos con visiones del mundo contradictorias: por un lado, el grupo de los ingenieros del LATU (*référentiel tecnologista*) y, por otro lado, el grupo de los docentes de la ANEP (*référentiel republicano*). En la contienda de las “3 I” – ideas, instituciones, intereses (Surel 1998; Palier y Surel 2005)– los ingenieros del LATU salieron victoriosos.

Dos partes componen el análisis. La primera explora el contexto de la decisión política y presenta la singularidad de la construcción del problema público, así como las modalidades de convergencia entre el *referencial global* representado por el FA y el *referencial sectorial* encarnado por el LATU. La segunda se centra específicamente en el proceso de implementación del plan Ceibal y explora las características de su ejecución “neo-gerencialista”, buscando comprender las razones simbólicas y estratégicas de su implementación descentralizada.

1. El momento de la decisión política

Lógicamente, para que haya decisión política, tiene que haber un problema público que solucionar. En sociología de la acción pública, se considera el problema público como un hecho social “construido” y no como un fenómeno objetivo. En efecto, un simple hecho social es una realidad difícilmente refutable, como lo es, por ejemplo, la desaparición del mundo campesino en América latina (Rubio 2009; Larrouqué 2009). Sin embargo, sin mediatización, pocos de esos *hechos sociales* se convierten en *problemas públicos*. Muchos se quedan “latentes, huérfanos” (Lascoumes y Le Galès 2009: 68). En otras palabras, el problema público es producto de un “proceso de problematización” (Shepphard 2010: 530). Se habla de *problema político* cuando el problema público empieza a movilizar y dividir la clase política hasta alcanzar una inscripción en la agenda gubernamental. Para solucionarlo, se pueden utilizar diferentes dispositivos que llamamos “instrumentos de la acción pública” (Lascoumes y Le Galès 2004). Como Tabaré Vázquez lo precisa el día de la presentación del plan Ceibal, la idea original no es uruguaya¹. La singularidad de este proyecto se manifiesta en la medida de que la identificación del hecho social –la existencia de una *brecha digital* en Uruguay– es fruto de una construcción internacional a través de la fundación OLPC.

1.1. La construcción del problema público y su inscripción en la agenda: proceso de nacionalización de un concepto internacional

Para explicar cómo un hecho social identificado desde afuera justificó una intervención pública nacional, se puede utilizar el modelo de la “ventana política” –*policy window*– teorizado por John Kingdon (1984). El politólogo norteamericano intentó explicar lo que funda la acción pública en un momento dado. Según Kingdon, los problemas públicos no generan sistemáticamente las soluciones apropiadas. Con frecuencia, las soluciones y sus dispositivos concretos –los instrumentos– preexisten. Finalmente, hay tantos problemas sin solución como soluciones sin problema. La meta de Kingdon es evidenciar los momentos propicios para la acción pública. Distingue tres corrientes cuya

¹ “No es una idea nuestra, por cierto. Y ya me apresuro a decirlo para que nadie se llame a equivocaciones. No pretendemos adueñarnos de ninguna idea. Esta idea surge en el Instituto de Tecnología de Massachusetts” Extracto del discurso de presentación del Plan Ceibal pronunciado por Tabaré Vázquez el 14 de diciembre del 2006.

convergencia en un tiempo dado ofrece, por analogía a las condiciones necesarias que los ingenieros precisan para el lanzamiento de cohetes aeroespaciales (alineamiento de las planetas, condiciones atmosféricas, etc.), una ventana de tiro ideal para el gobierno. Los tres flujos cuya convergencia determina la apertura de una ventana de oportunidad política –*policy window*– son: la corriente de los problemas –*problem stream*–, la corriente de las soluciones –*policy stream*– y la corriente de la política –*political stream*. Este último corresponde a las características de la competición electoral y a los altibajos de la vida política. En la corriente de las soluciones, diferentes empresarios políticos –*policy entrepreneurs*– compiten para seducir a los actores gubernamentales e imponer sus modalidades de intervención, o sea, sus instrumentos de acción pública. Generalmente, promueven la unión –*coupling*– entre un problema y su solución. Como lo señala una politóloga francesa, el modelo de Kingdon no es *determinista* sino fuertemente *probabilista*; en el sentido de que cuando esas tres corrientes se juntan las probabilidades de que el cambio ocurra es muy importante, sin ser obligatoria (Ravinet 2010: 280).

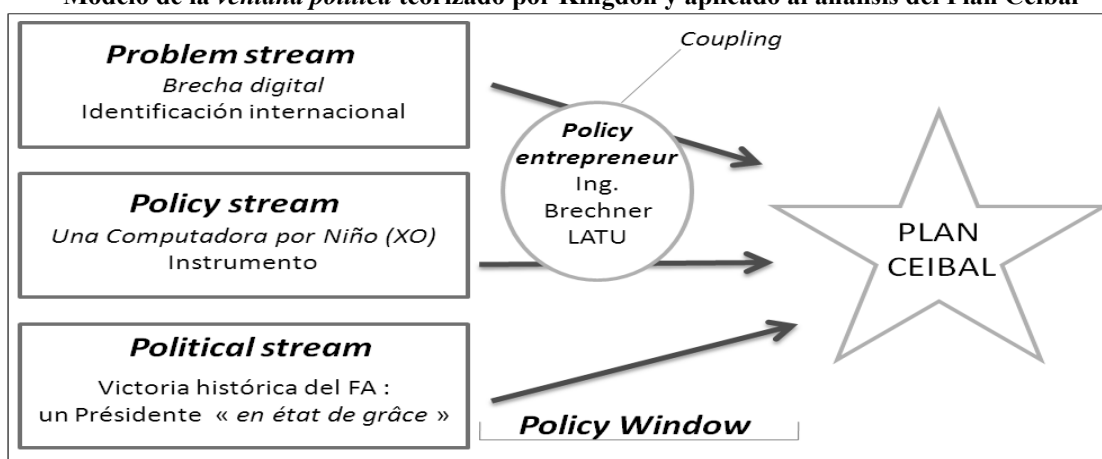
En el caso del plan Ceibal, este modelo teórico se aplicaría perfectamente. Al nivel del *political stream*, la situación de Tabaré Vázquez no podía ser más propicia. Como el primer presidente socialista francés, François Mitterrand en 1981, Tabaré Vázquez goza de *l'état de grâce*, es decir de una gran legitimidad histórica. Por primera vez desde su fundación en 1971, el FA destrona en primera vuelta de las elecciones generales a los dos partidos tradicionales. Gracias a un largo proceso de adaptación programático, ideológico y práctico iniciado después de la dictadura, el FA ganó en respetabilidad política (Moreira 2004, 2009; Yaffé 2005, Garcé y Yaffé 2005, 2006). Además, la gestión exitosa en la Intendencia de Montevideo del doctor Vázquez construyó la imagen de un líder responsable en la opinión pública. Por añadidura, después de la grave crisis económica del 2002 (Antía 2002), el país se encontró en una fase de recuperación económica, la cual permitió responder a las grandes expectativas sociales que acompañaron la elección del nuevo Presidente.

En cuanto al *problem stream* y al *policy stream*, la fundación OLPC no se contenta solamente de designar el problema –la brecha digital– sino también de proponer una solución –el famoso ordenador a 100 dólares. Presentada en Davos en el 2005, la XO tiene pretensión a ser el instrumento de una acción pública innovadora para los países en vías de desarrollo. Estando presente durante esa conferencia internacional, el ingeniero Brechner vuelve con la convicción de que Uruguay ofrece todas las condiciones para implementar el proyecto OLPC con éxito. Verdadero empresario político, el director del LATU no tiene dificultad en convencer al nuevo Presidente de la oportunidad que representa la implementación de este proyecto a nivel nacional. La tarea será más difícil con el presidente de la fundación OLPC, Nicholas Negroponte, quien sueña con difundir su proyecto en países de más de un millón de alumnos. Con menos de 400 000 educandos, Uruguay está lejos de asegurar la solvencia económica de su fundación. No obstante, Uruguay ofrece ventajas socio-culturales, geográficas, técnicas e institucionales que pueden garantizar el éxito del proyecto OLPC y constituir una vitrina internacional para su Fundación que, como se dijo, pertenece al MIT. Disponiendo de los contactos diplomáticos de Tabaré Vázquez, el ingeniero Brechner invita a su acólito norte-americano en noviembre del 2006. Así, el director del LATU lo convence primeramente de que Uruguay goza de una gran tradición escolar, insistiendo sobre el excelente nivel de alfabetización y de escolarización uruguayo. Luego, pone de relieve la homogeneidad territorial que favorece la extensión de la conectividad a nivel nacional. Además, al ser un país líder en América latina en producción de softwares, Uruguay tiene los recursos humanos adecuados para llevar a cabo un proyecto de este

tipo. Finalmente, la existencia de una compañía pública de telecomunicaciones (Antel) es una gran ventaja a la hora de instalar antenas de internet en zonas aisladas, cuyos altos costos implicarían inversiones deficitarias para las empresas privadas². Convencido por los argumentos del director del LATU, el director del MIT-Media Lab se compromete en regalar 200 XO para la realización de un plan piloto, embrión del futuro plan Ceibal.

En resumen, miembro de la *comunidad epistémica*³ de los ingenieros informáticos, Miguel Brechner desempeñó el papel de mediador *–policy broker–* trayendo el proyecto OLPC desde la agenda internacional hasta la agenda nacional. Para el Presidente Vázquez, este proyecto consistía en una gran oportunidad política en una etapa de refundación social y de recuperación post-crisis económica. Así, sobre la base de un concepto internacional *–una computadora por niño–* se ideó una política pública nacional, capaz de encarnar el proyecto renovador del FA.

Gráfico 1
Modelo de la *ventana política* teorizado por Kingdon y aplicado al análisis del Plan Ceibal



Fuente: elaboración propia

Aunque tiene gran capacidad de síntesis, se ha criticado el modelo de Kingdon por ser poco falsable. En otras palabras, sería débilmente científico. Para explicar el cambio en la acción pública, se puede adoptar un lente relativamente consensuado en el análisis de las políticas públicas contemporáneas: el enfoque cognitivo, considerando el rol de las ideas de los diferentes actores involucrados (Béland y Cox 2011). Cruzando el modelo de las “*coaliciones de causa*” desarrollado por Paul Sabatier con la noción de “*referencial*” pensada por Pierre Muller, se puede dar a entender la adhesión del presidente Vázquez al proyecto OLPC.

² De acuerdo a María Simón, “*sin duda, nos facilitó mucho el hecho de tener una empresa pública. En realidad, hay muy pocas empresas de telecomunicaciones públicas en el mundo. Tener una empresa pública fue fundamental. Porque las empresas privadas hacen ciertas formas de beneficencia o de responsabilidad social empresarial como la llamamos ahora, pero las hacen en pocos espacios. Claro, es una forma marketing. Es una forma de publicidad. No es tan mal. ¡Pero no iban a hacer eso en más de 2500 escuelas! Lo que nosotros hicimos. No iban a cubrir la totalidad del país, y sobre todo a tal velocidad*” Entrevista con María Simón, Presidente de Antel de 2005 a 2008 y Ministra de la Educación y Cultura de 2008 a 2010.

³ Según la definición de Peter Hass, “*las comunidades epistémicas constituyen redes de profesionales que tienen un expertise o una competencia reconocida en un sector particular y que pueden valorizar un saber pertinente sobre las políticas públicas de este sector*”. (Citado por Bossy y Evrad 2010: 41).

1.2 El plan Ceibal como convergencia entre un referencial global y un referencial sectorial

Lanzado en Francia en los años 80, el análisis cognitivo estudia las representaciones que dan sentido a la acción pública y pueden explicar las dinámicas de cambio. En esta perspectiva, las políticas públicas no pueden ser vistas como simples procesos de decisión, sino también como procesos de edificación de representaciones políticas, sociales, económicas y culturales. Según Pierre Muller, es a través de las políticas públicas que una sociedad construye su “relación con el mundo” –*rapport au monde* (Muller 2009: 57-68). En otras palabras, es gracias a la acción pública que una sociedad se da las herramientas para descifrar y transformar la realidad según su manera de considerarla. De hecho, cada proyecto político responde a una voluntad de actuar sobre una realidad vivida, percibida o proyectada. Los objetivos elegidos para alcanzar esa meta son definidos sobre la percepción cognitiva del problema, de sus incidencias y de sus posibles soluciones. Según Pierre Muller, los actores proyectan sus modalidades de acción sobre la base de esa percepción cognitiva o *refiriéndose* a ella. Así, la visión del mundo que fundamenta una política pública constituye el *referencial*. Para “captar” la visión cognitiva de los actores, se privilegia una óptica comprensiva – *une démarche compréhensive*– que fue la que se adoptó también para esta investigación⁴.

El referencial se compone de 4 criterios: los valores (las representaciones fundamentales), las normas (los principios de acción), los algoritmos (las relaciones causales discursivas de tipo “Si...entonces...”) y las imágenes o vectores simbólicos. A la tipología de Muller, se puede añadir un quinto criterio: el personaje histórico que encarna el referencial y de quien se reclaman los actores involucrados. Existen dos tipos de referenciales: el *referencial global* y el *referencial sectorial*. El referencial global abarca las representaciones cognitivas dominantes de una sociedad en un momento dado. Para Francia, Muller distingue 4 referenciales globales que se subsiguieron a lo largo del siglo XX (Muller 2010): el “referencial republicano o de equilibrio” (1880-1940), el “referencial del Estado-Providencia o keynesiano-modernizador” (1945-1973/79), el “referencial individualista de mercado” (1980-2008) y el “referencial del desarrollo sustentable” (2008 en adelante). El referencial sectorial designa las representaciones cognitivas de un subsector de la sociedad (educación, defensa, salud, agricultura, industria especializada, etc.). Así, ya sea global o sectorial, el referencial suele tener una encarnación institucional. Es decir que es representativo de una institución. La relación global/sectorial –*rapport global/sectoriel*– está en el corazón de la acción pública. Se produce el cambio, o la implementación de una nueva política

⁴ La idea de la *óptica comprensiva* es acceder a las representaciones que fundamentan las prácticas de los actores sociales (Pinson y Sala Pala 2007: 585). En sus entrevistas, el politólogo busca ir más allá de la simple colecta de información factual. No se interesa solamente en las explicaciones de los actores, sino también en sus actitudes y opiniones generales. Convencido de que los entrevistados, víctimas de la *ilusión biográfica*, pueden (re)inventar su(s) historia(s) o justificar su acción *a posteriori* (Bourdieu 1986), el politólogo no busca establecer la veracidad de lo dicho. Lo dicho por el entrevistado puede revelarse verdadero o mentiroso. Lo importante es considerar lo dicho en sí y lo que nos revela sobre las representaciones cognitivas del entrevistado. Así, la *óptica comprensiva* no se conforma solamente con la entrevista semi-directa clásica, cuyo objetivo esencial sería obtener una supuesta información fehaciente. Aunque orienta la conversación, el politólogo influenciado por la “*démarche compréhensive*” deja sobre todo al entrevistado contar lo que él tiene ganas de contar. De este modo, se pueden vislumbrar concepciones morales, normas de acción, prejuicios, percepciones individuales sobre su rol social, sensibilidad partidaria, etc. En el ámbito de esta investigación, entre enero y marzo del 2011, se realizaron 16 entrevistas semi-directivas de un promedio de una hora de duración. Inclínándose hacia la *démarche compréhensive*, esas entrevistas fueron realizadas con funcionarios o responsables del LATU, del MEC, de la ANEP, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), de Antel, de la ANII y con el embajador de Uruguay en Francia.

pública, cuando un grupo organizado de este subsector de la sociedad – una *coalición de causa*⁵ en la terminología de Paul Sabatier – logra influenciar a los dirigentes políticos y satisfacer sus intereses sectoriales.

En el caso del Plan Ceibal, podemos distinguir dos coaliciones de causa rivales: la de los ingenieros informáticos del LATU-Centro Ceibal y la de los maestros del ANEP. Estarían en competición dos visiones del mundo, o sea dos referenciales sectoriales distintos. El primero, victorioso, sería el referencial sectorial *tecnologista* y el segundo, frustrado, el referencial sectorial *republicano*. En nuestro análisis, se puede explicar la decisión política de llevar a cabo el plan Ceibal por la convergencia entre el referencial global representado por el Frente Amplio –que hemos elegido llamar *neointervencionista*– y el referencial sectorial *tecnologista* encarnado por el LATU-Centro Ceibal. Para entender cómo se operó esa convergencia, hay que definir mejor esos tres referenciales identificados.

El referencial global *neointervencionista* corresponde a la tercera y última fase del proceso de renovación ideológica y programática vivido por la izquierda uruguaya bajo el liderazgo del doctor Vázquez (Garcé y Yaffé 2006: 103-111). Los valores o representaciones fundamentales que estructuran la *era progresista* son altamente humanistas (solidaridad, igualdad, equidad, justicia social). Se añaden a esos valores fundamentales una gran confianza en la sociedad civil así como una creencia en las virtudes de la iniciativa privada. Al nivel de sus normas o principios de acción, el referencial global *neointervencionista* se caracteriza por políticas sociales proactivas. No se trata de poner en tela de juicio el mercado sino de corregir sus efectos perversos. En virtud de una voluntad de descentralización, el gobierno estimula la cooperación con organizaciones de la sociedad civil. Favorece también el diálogo con la central sindical única de trabajadores. Asimismo, no se prohíbe la asociación con empresas privadas, ni tampoco la adopción de lógicas neo-gerencialistas siempre y cuando los objetivos son claros y responden a la satisfacción de necesidades socio-económicas prioritarias (educación, salud, vivienda, etc.). El desafío del gobierno frenteamplista es mostrarse capaz de responder a las demandas sociales –*responsive*– asumiendo también la responsabilidad de sus actos respecto a la ciudadanía –*accountable*. Los algoritmos o relaciones causales discursivas del referencial global *neointervencionista* son de tipo: “*Sin intervención del Estado, entonces se pone en riesgo la cohesión social.*”. Las imágenes que simbolizan este referencial global contemporáneo tienen que ver con la idiosincrasia uruguaya: un pueblo laico, culto, solidario y apasionado por la Celeste, un humilde equipo de fútbol que miraba con nostalgia las hazañas de sus antepasados y que, sin embargo, ¡acabó cuarto en la última Copa del Mundo! Finalmente, los personajes históricos cuya imagen reivindicada da legitimidad a la acción pública provienen tanto de la izquierda (Liber Seregni), de los próceres de la Nación (el General Artigas), como de los colorados reformistas (José Pedro Varela y José Batlle y Ordoñez).

En cuanto al referencial sectorial *tecnologista* encarnado por el ingeniero Brechner, su nombre se inspira en la propensión al determinismo tecnológico⁶ valorado por la fundación OLPC (Garrido 2009). Al nivel de los valores fundamentales, el

⁵ Según Paul Sabatier, dentro de una *coalición de causa*, los actores comparten tres tipos de creencias: las del “núcleo central” –*deep core*– que engloban los valores fundamentales de una sociedad (ej.: la libertad, la democracia, el respeto por los derechos humanos, etc.), las creencias vinculadas a una política específica –*policy core beliefs*– (ej.: la defensa de la producción agropecuaria nacional) y las creencias secundarias –*secondary beliefs*– que atañen a las cuestiones técnicas (ej.: el funcionamiento de la agencia encargada de regular los mercados, la fijación del IVA, etc.). El cambio es improbable al nivel del *deep core*, pues es muy difícil y costoso. El cambio es mucho más fácil y corriente al nivel de las *secondary beliefs*.

referencial sectorial *tecnologista* no se distingue del referencial global *neointervencionista*. De una manera general, el ingeniero Brechner y la joven generación de los informáticos del LATU-Centro Ceibal se identifican con el progresismo reivindicado por el FA. El referencial global y el referencial sectorial se desemparejan al nivel de las normas. En efecto, en el segundo caso, los principios de acción se limitan al sector de intervención: las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICs). Se trata de modernizar al país, de promocionar un acceso universal a las TICs y de estimular la educación a través del incentivo tecnológico que representa la computadora⁷. Los algoritmos o relaciones causales discursivas son de tipo: “*Si entregamos una computadora a cada niño, entonces acabaremos con la brecha digital y contribuiremos a mejorar el interés por la escuela*”. Respeto a las imágenes que sintetizan y legitiman todos los principios de acción de los ingenieros del LATU-Centro Ceibal, aparecen en las fotografías y videos promocionales oficiales; donde se ven esos niños del interior que van a caballo y con la XO bajo el brazo hasta la escuelita rural. Finalmente, el personaje histórico que encarna esa voluntad reformadora es Jorge Batlle y Ordoñez⁸.

Por lo que atañe al referencial sectorial *republicano* encarnado por los docentes del ANEP, su calificativo se inspira de la gran tradición republicana de la escuela uruguaya. Baluarte de la Nación, la escuela pública, gratuita, obligatoria y laica representa una institución inexpugnable. Cultivando una gran proximidad electoral con el FA, los docentes del ANEP comparten la fe en el intervencionismo estatal así como las críticas de la economía neoliberal. Como los ingenieros del LATU-Centro Ceibal, sus valores o representaciones fundamentales son idénticos a los del gobierno. En cambio, sus principios de acción corresponden con una visión de la educación muy tradicional. Más allá del mejoramiento de las condiciones de enseñanza, los docentes defienden la revalorización de su rol social como garante de la moralidad republicana. Quieren inculcar a los alumnos tanto el respeto por la sociedad (lucha contra la violencia) como el respeto por sí mismo (lucha contra la droga). La finalidad de su acción es reforzar la igualdad de oportunidades y la cohesión social a través de la educación⁹. Así, la tecnología nunca reemplazará a la pedagogía humana. En el espíritu

⁶ Según el sociólogo español Fernando Garrido, se entiende por determinismo tecnológico “la corriente de pensamiento y acción que, en forma premeditada o inconsciente, sitúa gran parte del peso en la tecnología, obviando o infravalorando a la sociedad o al marco cultural en el que se produce una determinada adopción tecnológica” (Garrido 2009: 38). Se reprochó a la fundación OLPC la tendencia a considerar la herramienta informática como una tecnología educativa autosuficiente que elude el rol del educador en la formación pedagógica. Aunque esta característica sea mucho más matizado en el seno del LATU-Centro Ceibal, hemos elegido conservar la calificación de *tecnologista* para calificar este referencial sectorial.

⁷ “*Los ingenieros que trabajan acá, en el Centro Ceibal, están muy compenetrados con el sentido de un «compromiso digital», un compromiso con la sociedad de la información y del conocimiento. Tienen la voluntad de generar un acceso equitativo para todos los ciudadanos a esas nuevas tecnologías. Ellos están comprometidos con la inclusión digital y con la educación pública*”. Entrevista con Laura Bianchi, coordinadora del Rap-Ceibal.

⁸ “*Jorge Batlle y Ordoñez fue una persona muy importante para nosotros. Esa figura marco todo el siglo XX. Es impresionante. A pesar de la dictadura, hay valores muy acendradas. (...) Quedó una base institucional en el imaginario colectivo vinculada a los temas de igualdad y de integración*”. Entrevista con Carlos Paolino, director del LATU de 2007 a 2010.

⁹ “*Nosotros tenemos que insistir mucho en generar estrategias, a largo plazo, para comenzar la recuperación socio-cultural. La recuperación socio-cultural tiene relación con que las personas como producto de las crisis económicas de años anteriores perdieron ciertos principios que tienen que ver con la socialización y con una actitud ética y moral frente a la vida. El mayor impacto que han tenido las crisis económicas es que el empobrecimiento repentino genera una ruptura vincular que hace que al otro, la gente lo vea como un ser extraño. Así que si el otro es un ser extraño puede ser objeto de*

docente, la tecnología no puede ser un fin en sí. Tiene que ser un medio para estimular un mejor aprendizaje de los educandos. Los algoritmos que justifican la acción son de tipo: “*Aunque se entregue una computadora a cada niño, no se aumentará mecánicamente el nivel educativo general. Sin revalorización de la profesión docente, entonces el sistema educativo se muere*”. Los niños vestidos de túnica blanca y moña sentados frente de la pantalla negra constituyen las imágenes simbólicas del referencial sectorial *republicano*. El personaje histórico que lo encarna es, por supuesto, José Pedro Varela, el padre fundador de la escuela pública uruguaya¹⁰.

Tabla 1
Síntesis de los referenciales analizados

Referencial (tipo)	Neointervencionista (global)	Tecnologista (sectorial)	Republicanista (sectorial)
Encarnación institucional	FA	LATU	ANEP
Valores Representaciones fundamentales (deep core beliefs)	Valores humanistas (solidaridad, igualdad, justicia social, etc.) Fe en la sociedad civil y en la iniciativa privada	Idénticos	Idénticos
Normas Principios de acción (policy core beliefs y secondary beliefs)	Intervencionismo social Regulación económica Nueva Gerencia Publica Descentralización	Modernización del país Acceso a las TICs Estimular la Educación con las TICs (cultura informática)	Mejoramiento de la educación Igualdad de oportunidades Combatir los males sociales (violencia) con la educación (cultura libresca)
Algoritmos Relaciones causales	“Sin regulación estatal, se pone en riesgo la cohesión social”	“Si se distribuye una laptop a cada niño, se eliminará la brecha digital”	“Aunque se dé una laptop por niño, no aumentará mecánicamente el nivel educativo general”
Imágenes Vectores simbólicos	Pueblo laico, solidario, culto y orgulloso de sí mismo (ej.: comunión popular con “la Celeste”)	Niños yendo a la escuela a caballo con la XO. Niños enseñando internet a sus abuelos	Niños vestidos con túnica blanca y moña azul, sentados en los bancos de la escuela, trabajando en sus cuadernos y copiando de la pizarra negra
Personajes históricos Referentes	General Artigas José Pedro Varela José Batlle y Ordoñez Líber Seregni	José Batlle y Ordoñez (1856-1929) Presidente reformador	José Pedro Varela (1845-1879) Padre de la instrucción pública

Fuente: elaboración propia

violencia, de agresiones, de descuido, e indiferencia. Entonces, lo que nosotros tenemos que lograr son centros educativos más pequeños para desde allí empezar esta labor socio-cultural que le permita a la persona recuperarse a sí misma. (...) Hay una tradición que tiene el Uruguay que es que la buena educación hace buena a la persona, hace el cambio social, y hace la estabilidad democrática. Esa es nuestra tradición con la cual venimos. Está en nuestro imaginario”. Entrevista con Néstor Pereira, delegado docente en el CODICEN.

¹⁰ “En Uruguay, tuvimos a un hombre, astuto, hábil y con ideas muy adelantadoras. Fue José Pedro Varela. Fue uno de los que dijo que no veía la Educación en mano de un ministro. Porque el Ministro va a estar más preocupado de dar respuesta al Presidente y al partido político que a la Educación, que es un problema de todos. De aquellas raíces, sale el principio que usted no puede tocar el sistema autónomo de la enseñanza sin matarlo. A veces, hay gente que no leyó a Varela ¿De dónde viene este imaginario colectivo? Bueno, viene de esas tradiciones que van quedando como sedimentos en los discursos. Y ese poder de los discursos sociales nos van construyendo a todos una forma de pensar, de leer y de ver el mundo.” Entrevista con Daysi Iglesias, Secretaria General de la Asociación de Maestros del Uruguay (Ademu Montevideo).

Factótum del Plan Ceibal, el ingeniero Brechner fue el artesano de la convergencia entre el referencial global *neointervencionista* encarnado por el FA y su propia visión del mundo sintetizado en el referencial sectorial *tecnologista*. En realidad, el empresario político no tuvo dificultad en convencer al Presidente Vázquez. Al ser hombre de ciencia, el doctor Vázquez comparte muchos de los preceptos y principios de acción del ingeniero informático. Adhiere a una visión de la educación girada hacia las competencias numéricas y las nuevas formas de aprendizaje. Asimismo, el proyecto OLPC se inscribe perfectamente en uno de sus ejes de campaña: “el Uruguay innovador”. En cuanto a los docentes de ANEP, en la fase de la decisión política ni siquiera pudieron oponer su visión contradictoria, en la medida en que no fueron consultados sobre la elaboración del proyecto¹¹. Las críticas se plantearon después de la presentación oficial, y particularmente, al momento de la implementación. No hubo tampoco una oposición feroz al plan Ceibal, sino un escepticismo moderado. Los maestros pusieron en tela de juicio las supuestas virtudes pedagógicas del programa, lamentaron la falta de capacitación y, sobre todo, temieron por una violación de la autonomía educativa por parte del poder Ejecutivo¹².

El ingeniero Brechner no logró simplemente persuadir al Presidente Vázquez que el proyecto OLPC era realizable en Uruguay, sino además de que la propia institución que él dirigía tenía todas las ventajas institucionales para implementarlo.

2. El proceso de implementación

Formalmente, la implementación de una política pública constituye “el proceso de aplicación de las decisiones políticas” (Megie 2010: 343). Presentado así, en una perspectiva ideal-típica weberiana donde la burocracia estatal actúa como el órgano ejecutor de las voluntades de los dirigentes, se podría creer que la implementación consiste en un trámite administrativo puramente mecánico. Al contrario, se trata de un ejercicio muy complejo. Toda implementación de una política pública provoca una modificación del entorno de los actores. Cada uno intenta “posicionarse” según sus intereses y recursos. Dentro y en margen del aparato del Estado, aparecen tensiones y conflictos institucionales que pueden explicar la distancia final entre los objetivos de la política pública y sus resultados concretos.

¹¹ En total, 4 a 5 personas decidieron la implementación del proyecto OLPC. Se trata del Presidente Vázquez, del ingeniero Brechner, del ministro Jorge Lepra (Industria, Energía y Minería), del ingeniero Miguel Mariatti quien fue director de Johnson & Johnson para América Latina y, marginalmente de Danilo Astori (ministro de Economía y Finanzas en aquel entonces). A este círculo reducido de protagonistas claves, se añadirán otros actores institucionales para discutir las modalidades concretas de implementación. En el seno de la Comisión Política y bajo la supervisión de un representante del Poder Ejecutivo, están presentes el LATU, Antel, el MEC, la ANEP –con un representante del Consejo directivo central y, solamente a partir del 2007, participa un delegado del Consejo de la Educación Primaria– y dos agencias (AGESIC y ANII). El rol de la Comisión Política fue convertir el proyecto OLPC en un programa político nacional bautizado “Plan Ceibal”.

¹² Las críticas formuladas durante la 27 de la *Asamblea Nacional Docentes de Educación Secundaria* que se reunió en ocasión de la extensión del plan Ceibal a la educación media, son sin ambages: “Una vez más se implementan cambios de gran impacto en el sistema educativo de forma inconsulta a los docentes. Se desconoce no sólo lo elaborado desde los colectivos en lo que a proyecto educativo refiere, sino además que es el docente el que deberá repensar y modificar sus prácticas de aula para integrar esta nueva herramienta. Vemos con preocupación que las jornadas de capacitación no son ni lo que los docentes necesitamos, ni lo que prevé el plan. Esto genera incertidumbre, angustia y malestar en el cuerpo docente; a lo que se suma la presión de las autoridades por obtener resultados a corto plazo. Cf: ANEP, Consejo de Educación Secundaria. *XXVII Asamblea Nacional Docentes de Educación Secundaria*, marzo del 2010, p.124-125.

2.1. Un ejemplo de neo-managerialización de la acción pública

La historia del Estado en Uruguay se confunde con la historia de los dos partidos políticos tradicionales. A partir de los años 60 y con el debilitamiento del crecimiento económico, la coparticipación instaurada con el pacto de Chinchulín (1931) deriva en prácticas clientelistas. En otras palabras, el Estado uruguayo es capturado por los intereses partidarios (Lanzaro 2004: 125-126; Zurbriggen 2009: 438-448). Desde medio-siglo, el país tiene dificultad en contar con un aparato estatal de tipo weberiano, formado alrededor de funcionarios públicos de alta calidad y orientados por lógicas racionales y universales. Por añadidura, las tentativas de reformas llevadas a cabo tanto bajo el gobierno de Tabaré Vázquez (Narbondo, Fuentes y Rumeau 2010) como de José Mujica (Narbondo 2011) se revelaron decepcionantes. Hoy por hoy, según las palabras de Jorge Papadopulos y de Cristina Zurbriggen, la administración pública uruguaya sigue siendo “formalmente weberiana, discursivamente gerencial y realmente fragmentada y con muy escasa capacidad de ser gobernada.” (Papadopulos y Zurbriggen 2007: 153). Este enfoque poco reluciente de la administración uruguaya es compartido no solamente por los dirigentes políticos, sino también por los actores institucionales ubicados al margen del aparato estatal central.

En el caso del plan Ceibal, el ingeniero Brechner busca y logra deslegitimar discursivamente a los actores tradicionales de la educación: el MEC y sobre todo la ANEP. Según él, en el seno del sistema educativo uruguayo, la resistencia al cambio es demasiado grande y la esclerosis burocrática es demasiado elevada como para poder esperar realizar una política pública tan disruptiva como exigente a nivel técnico y logístico (Brechner 2009: 184-186). El objetivo de Brechner es hacer del LATU que dirige el pilar institucional del Plan Ceibal. No obstante, el LATU no maneja las temáticas educativas, ni tampoco tiene *expertise* en términos informáticos. Al ser históricamente un organismo de certificación tecnológica cuya finalidad era la promoción internacional de la producción uruguaya no tradicional –o sea, no agropecuaria– el LATU no tenía naturalmente por qué convertirse en el órgano director de un programa de inclusión socio-educativa. Es posible imaginar que una empresa pública como Antel o incluso como la Administración nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) hubiera podido encargarse de la implementación de este programa. En realidad, el director del LATU valorizó un estatuto institucional particular que le ofrecía todas las ventajas para llevar a cabo esta política pública ambiciosa. En otras palabras, aprovechó un *encuadre institucional*.

Dentro del esquema administrativo uruguayo, el LATU se ubica, después de los organismos centrales (Presidencia, Parlamento, Poder Judicial, ministerios centralizados) y de los organismos descentralizados (Antel, UTE, etc.) y entes autónomos (ANEP, UdelaR, etc.), en el tercer círculo de la herencia institucional batllista. El LATU es una Persona Pública No Estatal (PPNE). Según la definición de Jorge Lanzaro, los PPNE son “organismos intermedios –de intersección entre lo público y lo privado– que obran mayormente como instancia de regulación –en campos sectoriales– y tienen a su cargo algunas tareas de producción económica y algunos servicios sociales.” (Lanzaro 2004: 123). Al ser un organismo para-público, el LATU disponía de una relativa independencia respecto al poder político. Al depender del derecho público y privado, el LATU tenía una flexibilidad laboral mucho más grande que una administración central. Podía contratar –y eventualmente despedir– a

ingenieros recién egresados¹³. Por esas mismas razones, disponía también de una gran capacidad de compra y de los instrumentos legales para llevar a cabo licitaciones. Finalmente, esa agilidad institucional facilitó la creación de un organismo *ad hoc* interno especialmente consagrado a la implementación del plan Ceibal: el famoso Centro Ceibal¹⁴.

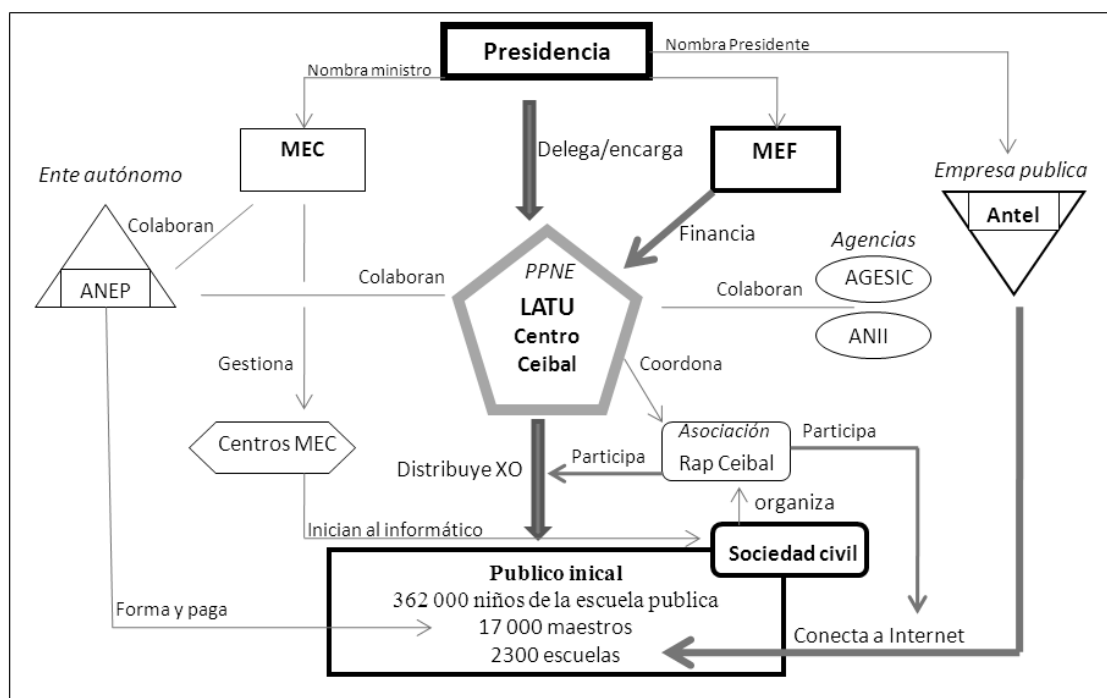
Por lo que atañe a la gestión institucional, el plan Ceibal empleó una estrategia *bypass* al emplear canales institucionales paralelos. El objetivo fue contornear el sistema educativo uruguayo, y por la misma ocasión, despolitizar el proyecto OLPC¹⁵. A todas luces, el Plan Ceibal consiste en un ejemplo de *neo-managerialización* de la acción pública (Bézes 2008). Más allá de la ejecución stricto sensu de la política pública –la distribución de 380 000 computadoras con acceso a Internet en un tiempo record de 3 años– el rol del LATU consistió en un ejercicio de coordinación general entre todos los actores institucionales involucrados. En una primera fase, colaboraron las dos agencias de innovación tecnológica (AGESIC, ANII). En una segunda fase, el rol del ANEP fue revalorizado a través de una más grande cooperación sobre cuestiones pedagógicas. Paralelamente al Plan Ceibal, el MEC desarrolló los centros MEC cuyo objetivo era contribuir a la alfabetización numérica de la población uruguaya. Como ya lo hemos señalado, el compromiso de Antel fue fundamental en el éxito del Plan Ceibal, como lo fue también la participación de la Red de apoyo al Plan Ceibal que se creó a partir de un movimiento ciudadano espontáneo.

Gráfico 2 **Arquitectura institucional del Plan Ceibal**

¹³ Al principio, el plan Ceibal fue conducido por un equipo de 60 personas. En el 2011, casi 200 personas trabajaban en su implementación. La edad promedio es de 30 años. Entrevista de Miguel Brechner realizada por el periodista argentino Jorge Lanata para su programa televisivo *Después de Todo*, octubre del 2009.

¹⁴ Inicialmente bautizado Centro para la Inclusión Técnica y Social (CITS), el Centro Ceibal fue creado por el Decreto presidencial n°56-010 del 8 de febrero del 2010.

¹⁵ Es decir, sacándolo de las instancias de debate dentro y en margen del ANEP, particularmente dentro del Asamblea Técnicos Docente del primario (ATD) y de la Asociación de Maestros del Uruguay (ADEMU).



Fuente: elaboración propia

Esa multiplicidad de actores institucionales involucrados, conforma la noción de *programa de acción pública* en lugar de *política pública* para referirse al plan Ceibal. De hecho, la noción de *política pública* apunta a una implicación fundamental del Estado como iniciador e ejecutor central de la decisión política. En cambio, la noción de *programa de acción pública* sugiere más bien la participación de actores múltiples alrededor de un proyecto construido colectivamente. Aunque el LATU constituye la piedra angular de la arquitectura institucional del plan Ceibal, este programa socio-educativo podría ser visto como “una construcción colectiva de actores en interacción” (Hassenteufel 2008: 103-139).

Más allá de las lógicas neo-gerencialistas que operaron en su gestión institucional, la singularidad del Plan Ceibal proviene de su implementación descentralizada que trastornó las lógicas tradicionales de llevar a cabo las políticas públicas en Uruguay.

2.2 Una implementación descentralizada, simbólica y pragmática

Puede parecer extraño que se haya dado prioridad a las zonas rurales. De hecho, el proyecto piloto del plan Ceibal fue desarrollado en Villa Cardal, un pueblo del departamento de Florida, en mayo del 2007. El proyecto piloto sirvió para testear los prototipos informáticos regalados por la fundación OLPC, recolectar las primeras opiniones sobre su funcionamiento y corregir las disfunciones observadas. A partir del segundo semestre del 2007, el Plan Ceibal fue extendido a todas las escuelas públicas primarias del departamento. Después, se extendió por etapas sucesivas a todos los departamentos del Interior hasta alcanzar la capital a mediados del 2009. A través del Plan Ceibal, se operó entonces una inversión de las modalidades clásicas de difusión de las políticas públicas. Se cambió el esquema “centralista-jacobino” –del centro hacia las

periferias— por una modalidad inversa: de las periferias hasta el centro. Esa implementación descentralizada abarcó aspectos tanto simbólicos como estratégicos¹⁶.

Al nivel simbólico, el Plan Ceibal aparece como algo más que un proyecto de integración territorial, como los fueron, en el pasado, la extensión de las redes ferroviarias, eléctricas o telefónicas. Con el plan Ceibal, el gobierno frenteamplista eligió ofrecer un proyecto realmente vanguardista para los departamentos del interior. Como lo dijo el propio Presidente Vázquez, el plan Ceibal fue pensado fundamentalmente para las regiones rurales¹⁷. En este sentido, la implementación descentralizada del Plan Ceibal puede ser interpretada como un reconocimiento de la importancia histórica, cultural, social y también económica que representa el campo uruguayo, por parte de una izquierda uruguaya que siempre tuvo su bastión electoral en la capital. El espíritu republicano así como la inclinación rural del programa se encuentran cristalizados en el propio nombre: “Ceibal” refiriéndose al ceibo, el árbol cuya flor roja es emblema nacional. Simbólicamente, como lo señala de nuevo el Presidente Vázquez, la referencia a uno de los productos de la tierra nacional es muy fuerte¹⁸. El Plan Ceibal propone una conexión alegórica entre la tierra de los ancestros, inmemorial y sagrada, y la sociedad moderna, activa y cosmopolita. Quizás más importante aún, el plan Ceibal se inscribe en una voluntad de revalorización de la escuela pública uruguaya, y particularmente rural. Apoyándose sobre el ideal valeriano, el plan Ceibal consistió en un primer paso hacia la recuperación del derecho a la educación rural, el cual había sido severamente puesto en tela de juicio por la introducción de las prácticas neoliberales en los años 90 (Santos 2006). Siendo la cara del Estado en las zonas remotas, la escuela rural siempre ocupó un lugar privilegiado en el panorama geográfico, social y cultural del campo uruguayo. Al instalar la conectividad en todas esas escuelas, el FA dio pruebas de su voluntad de preservar esos monumentos del patrimonio institucional y republicano local. En resumen, a través de su implementación descentralizada, el plan Ceibal cumplió por lo menos tres aspectos simbólicos: una integración privilegiada del campo uruguayo al proyecto refundador propuesto por el gobierno frenteamplista desde 2005, una inscripción en la tradición valeriana y una revalorización de la escuela pública.

Sin embargo, en los discursos oficiales la retórica política oscurece que esa modalidad descentralizada de implementación tenía objetivos muchos más pragmáticos. Al empezar por los pueblos del interior, la Comisión Política del plan Ceibal privilegió un entorno social favorable. Los miembros de la mesa política¹⁹ buscaron preservar una buena imagen del proyecto. Concretamente, temieron las consecuencias negativas de una posible exposición mediática de los problemas de robos, deterioraciones y otros problemas que no hubieran tardado en surgir en los suburbios desfavorecidos de Montevideo. Suponían que los niños del campo iban a valorar mucho más la computadora. Por añadidura, la implementación en los departamentos del interior permitió evadir obstáculos políticos. Se consideró que la resistencia del cuerpo docente iba a ser menos grande. De hecho, la proporción de maestros sindicalizados en el campo es mucho menos importante que en Montevideo. Además, si hay menos maestros, hay también menos alumnos. Al privilegiar a los alumnos del interior, la Comisión Política del Plan Ceibal atizó una expectativa inmensa en las aulas de la capital. Cuando el

¹⁶ “Empezar el proyecto por el Interior no fue una decisión casual. Fue una decisión acertada.” Entrevista con Luis Garibaldi, director de la Educación en el MEC.

¹⁷ “No pensemos sólo en Montevideo. Pensemos fundamentalmente en el interior y en el interior en pequeños pueblos.” Extracto del discurso presidencial de presentación del Plan Ceibal (14/12/06).

¹⁸ “Nos pareció que «Ceibal» —por todo lo que tiene de simbólico para los uruguayos ese árbol, la flor, el conjunto de los ceibos a lo largo de nuestros ríos interiores— era muy apropiado”. *Ibid.*

¹⁹ Ver supra nota n°6.

programa alcanzó a Montevideo, la satisfacción jubilosa de los niños acabó por aniquilar las últimas resistencias de sus maestros que tenían otro paradigma educativo – lo que llamamos el *referencial sectorial republicano*. En pocas palabras, el Plan Ceibal llegó a la capital con mucho prestigio. Finalmente, podemos suponer que la implementación descentralizada del Plan Ceibal cumplió también un interés político-electoral por parte del FA: la voluntad de arraigar el voto frenteamplista en unos departamentos rurales tradicionalmente fieles al Partido Nacional.

En definitiva, poco importa cuáles fueron las motivaciones tanto simbólicas como pragmáticas que justificaron una inversión de las lógicas tradicionales de implementación de las políticas públicas en Uruguay. El primer gobierno frenteamplista tuvo, gracias al Plan Ceibal, una vitrina internacional para su proyecto socialdemócrata (Lanzaro 2010: 64).

3. Conclusión: ¿una política de Estado deslegitimando al Estado?

Al analizar las diferentes etapas de la decisión e implementación del plan Ceibal, este artículo exploró las razones del cambio en la acción pública uruguaya, insistiendo sobre el peso de las ideas, postura teórica que ya había sido introducida en los estudios sobre la reforma del Estado (Narbondo y Ramos Larraburu 1999; Panizza 2002; Ramos Larraburu 2004).

Tres dificultades hubieran podido poner en tela de juicio el éxito del Plan Ceibal. Primero, en la medida en que no había ningún otro ejemplo internacional que seguir, el desafío número uno consistió en un ejercicio de innovación y adaptación permanente. Luego, tomando en cuenta la multiplicidad de actores involucrados (Presidencia, LATU, Antel, MEF, MEC, ANEP, Rap-Ceibal, AGESIC, ANII, etc.), se planteó la cuestión de la coordinación general de esa política pública. Finalmente, al anunciar el proyecto unos días antes de la Navidad del 2006, Tabaré Vázquez generó tremendas expectativas sociales y, por consiguiente, expuso al primer gobierno frenteamplista a un riesgo de fracaso electoralmente imperdonable. En otras palabras, el tercer reto y más importante de todos consistía en una obligación de resultados.

Consciente de esos desafíos, Tabaré Vázquez dio su confianza política al ingeniero Brechner con quien compartía unos diagnósticos y visiones del mundo similares. Sin reconocerse expresamente en todos los aspectos del referencial sectorial *tecnologista*, el oncólogo de formación adhería a la visión de una Educación resueltamente orientada hacia las competencias numéricas y las nuevas formas de aprendizaje. Al ser líder de la izquierda uruguaya y presidente de un país en plena recuperación socioeconómica, Tabaré Vázquez encarnaría más bien un referencial global *neointervencionista*, según el cual el Estado debe remediar las insuficiencias del mercado, sin necesariamente condenar sus lógicas. Concretamente, a través de la fundación OLPC, se vislumbró un hecho social que el desempeño político del ingeniero Brechner convirtió en problema público: la población uruguaya queda dividida por una *brecha digital*. El mercado informático no respondía naturalmente a la satisfacción de un óptimo social que sería la integración de todos a la “sociedad de la información y del conocimiento”. Para el gobierno frenteamplista, esa situación es cognitivamente disruptiva: el Estado tiene que intervenir. Arquetipo del empresario político, el director del LATU supo convencer al Presidente no solamente de que el proyecto OLPC era realizable en Uruguay, sino que su propio organismo para-público disponía de las capacidades institucionales para llevarlo a cabo exitosamente. Las modalidades “neogerencialistas” de ejecución del Plan Ceibal podrían constituir un ejemplo

suplementario del pragmatismo de la izquierda uruguaya, la cual transitó por un largo proceso de maduración política a partir del retorno a la democracia. Hoy en día, la gestión gubernamental del FA se enmarca claramente en *el polo pragmático* de la política latinoamericana (Santiso 2005).

En pocas palabras, el plan Ceibal sería el fruto de la convergencia oportuna entre nuevas modalidades de acción pública cristalizadas en el *referencial global neointervencionista* y una dinámica modernizadora representada por el referencial sectorial *tecnologista* de los ingenieros del LATU. Sin embargo, al neutralizar a la administración pública y al abonar el discurso crítico hacia los actores tradicionales de la Educación, el gobierno frenteamplista habría tomado el riesgo de seguir desconsiderando al propio Estado uruguayo. Si fuera así, paradójicamente, el plan Ceibal parecería como una política de Estado deslegitimadora del Estado central.²⁰

Bibliografía

- Ames, Morgan y Mark Warschauer (2010). “Can One Laptop Per Child Save The World’s Poor?” *Journal of International Affairs* 64 (1): 33-51.
- Antía, Fernando (2002). “Uruguay 2002: contagio, crisis bancaria y perspectivas”. *Iconos* 15: 145-153.
- Baldizan, Sofia, Escuder, Santiago y Ana Rivoir (2010). “Inclusión digital para la inclusión social: percepción del Plan Ceibal a nivel local”. En Departamento de Sociología, *El Uruguay desde la sociología: Octava Edición*. Montevideo: Universidad de la República, 293-310.
- Béland, Daniel y Robert Henry Cox (2011). *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press.
- Bézes, Philippe (2008). “Le tournant néo-managérial de l’administration française”. En Borraz, Olivier y Virginie Guiraudon (eds.). *Politiques Publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*. Paris : Presses de Sciences-Po, 215-254.
- Bourdieu, Pierre (1986). “L’illusion biographique”. *Actes de la recherche en sciences sociales* 62, 69-72.
- Brechner, Miguel (2009). “La personalidad del Plan Ceibal: Una innovación disruptiva”. En Elissalde, Roberto (coord.) *Gozos y Sombras del gobierno progresista: aportes al balance*. Montevideo: Dedos productora, 183-192.
- Cristia, Julián P (coord.) (2012). *Tecnología y desarrollo en la niñez: evidencia del programa Una Laptop por Niño*. Washington DC: BID.

²⁰ Al concluir este artículo con una fórmula relativamente áspera y directa, soy consciente de poder suscitar la expectativa del lector. Tengo que precisar que en el ámbito de mi tesis de doctorado, estoy estudiando la difusión del plan Ceibal en América Latina. La idea es analizar cómo se van implementando políticas públicas con finalidades comparables en encuadres socio-económicos e institucionales distintos. Se trata de un trabajo comparativo, ubicado a medio camino entre la sociología de la acción pública y la sociología del Estado. Según mi postulado, esos programas son tan exigentes al nivel financiero y logístico que exigen pensar, como en el caso uruguayo, nuevas modalidades de acción pública. Para mí, si lo comparamos con otros programas OLPC, se puede calificar el plan Ceibal como una política de Estado y no de gobierno –como lo sería el proyecto peruano– por su alcance universal, el relativo consenso partidario que imperó durante su formulación, el alto grado de preparación logística que se manifestó todo a lo largo de su implementación, así como por su extensión y reconducción gubernamental después de la elección de José Mujica. Por lo que atañe a la supuesta deslegitimación del Estado central, es un aspecto de mi investigación que estoy todavía explorando. El Estado latinoamericano contemporáneo se caracterizaría por una sutil combinación entre el ideal weberiano asumido (racionalidad, impersonalidad, universalidad), su herencia patrimonialista (alta politización, inercia administrativa, clientelismo) y las prácticas neogerencialistas disruptivas (delegación ejecutora, estrategia bypass, búsqueda de la eficacia en detrimento del consenso, flexibilización salarial, descentralización, etc.). Para reflexionar sobre este nuevo Estado latinoamericano, el concepto de “neo-weberianismo” me parece de una gran utilidad heurística (Fuentes et al. 2009: 62-64, Narbondo 2011).

- Filgueira, Fernando y Juan Andrés Moraes (2001). "Contextos y estrategias de las reformas institucionales en la Seguridad Social, la Educación y la Salud en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 12: 97-122.
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé (2005). *La Era Progresista. El gobierno de izquierdo en Uruguay: de las ideas a las políticas*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé (2006). "La izquierda Uruguaya (1971-2004): ideología, estrategia y programa". *América Latina Hoy* 44: 87-114.
- Garrido, Fernando (2009). "¿Otra vez el mismo error? OLPC, determinismo tecnológico y educación." En Balaguer, Roberto (coord.). *Uruguay: una computadora para cada Niño. Plan Ceibal. Los ojos del mundo en el primer modelo OLPC a escala nacional*. Montevideo: Prentice Hall, 33-44.
- Gascue, Alvaro y Alicia Kachinovsky (coord.) (2010). *Proyecto Flor de Ceibo. Informe de lo actuado 2009*. Montevideo: Universidad de la República.
- Hassenteufel, Patrick (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Kingdon, John W (1984). *Agendas, alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- Lanzaro, Jorge (2004). "Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 14: 103-136.
- Lanzaro, Jorge (2010). "Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 19 (1): 45-67.
- Larrouqué, Damien (2009). "Le monde rural latino-américain confronté aux défis de la mondialisation". *Political Outlook de l'Opalc 2009*, 65-73.
- Larrouqué, Damien (2012). *Le Plan Ceibal en Uruguay: Un exemple de bonne gouvernance ?* Paris: L'Harmattan.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (coord.) (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences-Po.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2009). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2009.
- Machado, Alina et al. (2013). *Profundizando en los efectos del Plan Ceibal*. Montevideo: Universidad de la República.
- Mancebo, María Ester y Pedro Narbondo (coord.) (2010). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Martínez, Ana Laura (coord.) (2009). *Primer informe de monitoreo y evaluación de impacto social del Plan Ceibal*. Montevideo: LATU.
- Megie, Antoine (2010). "Mise en œuvre". En Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (eds.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presse de Sciences-Po, 343-350.
- Midaglia, Carmen (1998). "El rendimiento de los 'by-pass' como instrumento de reforma social: el caso PRIS". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10: 79-99.
- Moreira, Constanza (2004). *Final del Juego: del bipartidismo al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Moreira, Constanza (2009). *Entre la protesta y el compromiso: la izquierda en el gobierno*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Muller, Pierre (2000). "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique". *Revue française de sciences politiques* 50: 189-207.
- Muller, Pierre (2005). "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs, et cadres cognitifs". *Revue française de sciences politiques* 55: 157-187.
- Muller, Pierre (2009). *Les politiques publiques*. Paris: Puf.
- Muller, Pierre (2010). "Introduction : les changements d'échelles des politiques agricoles". En Hervieu, Bertrand y otros (eds.). *Les mondes agricoles en politique*. Paris: Presse de Sciences-Po, 339-350.
- Narbondo, Pedro y Conrado Ramos Larraburu (1999). "La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 11: 35-58.

- Narbondo, Pedro, Fuentes Guillermo y Dominique Rumeau (2010). “La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo”. En María Ester Mancebo y Pedro Narbondo (eds.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 27-53.
- Narbondo, Pedro (2011). “La reforma de la Administración Central del Uruguay: entre proyectos neoweberianos y un statu quo discrecional y heterogéneo funcional al neoliberalismo subdesarrollado”. En Caetano, Gerardo (coord.). *Políticas en tiempo de Mujica: en busca del rumbo*. Montevideo: Estuario Editora, 42-73.
- Palier, Bruno y Yves Surel (2005). “Les ‘trois I’ et l’analyse de l’État en action”. *Revue française de sciences politiques* 55: 7-32.
- Panizza, Francisco (2002). “Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 13: 59-93.
- Papadopulos, Jorge y Cristina Zurbriggen (2007). “El Estado: reformas, incidencia, estructuras, dinámicas”. En Arcona Rodrigo y Gerardo Caetano (coord.) *Uruguay: Agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos*. Montevideo: Ediciones Santillana, 133-162.
- Peters B. Guy (2003). *El Nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política* [1999]. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Pinson, Gilles y Valérie Sala Pala (2007). “Peut-on vraiment se passer de l’entretien en sociologie de l’action publique ?” *Revue française de sciences politiques* 57: 555-597.
- Pierson, Paul (2000). “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *The American Political Science Review* 94 (2): 251-267.
- Pierson Paul y Theda Skocpol (2008). “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea [2002]”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7-106.
- Ramos Larraburu, Conrado (2004). *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública: la Reforma de la Administración Central en el Uruguay (1995-1999)*. Montevideo : Instituto de Ciencia Política.
- Ravinet, Pauline (2010). “Fenêtre d’opportunité politique”. En Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (eds.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presse de Sciences-Po, 274-282.
- Rodríguez Zidán, Eduardo (2010). “El Plan Ceibal en la Educación pública uruguaya: estudio de la relación entre tecnología, equidad social y cambio educativo desde la perspectiva de los educadores”. *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación* 10 (2): 1-25.
- Rubio, Blanca (2009). *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal* [2001]. México DF: Plaza y Valdés.
- Sabatier, Paul (2010). “Advocacy Coalition Framework”. En Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (eds.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presse de Sciences-Po, 49-57.
- Sabatier, Paul y Edella Schlager (2000). “Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines”. *Revue française de sciences politiques* 50: 209-234.
- Santiso, Javier (2005). *América Latine : révolutionnaire, libérale, pragmatique*. Paris: Autrement.
- Santos, Límber (2006). “Una historia de ausencias. Las políticas educativas del Estado uruguayo hacia el medio rural en el decenio 1994-2004”. En Martinis, Pablo y Patricia Redondo (eds.). *Igualdad y educación: escrituras entre (dos) orillas*. Buenos Aires: Del Estante Editorial, 81-101.
- Sheppard, Elisabeth (2010). “Problème public”. En Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (eds.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presse de Sciences-Po, 530-538.
- Surel, Yves (1998). “Idées, intérêts, institutions dans l’analyse des politiques publiques”. *Pouvoirs* 87: 161-178.
- Traversa, Federico (2004). “El papel del Estado en los *policy networks*: la gestión del ministerio de vivienda en el Uruguay (1990-2000)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 14: 43-65.

- Yaffé, Jaime (2005). *Al centro y adentro: la renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Linardi y Risso.
- Zurbriggen, Cristina (2009). “Estado, políticas públicas y desarrollo. El caso Uruguay”. En Vidal Garza Cantú y Freddy Mariñez Navarro (coord.) *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. Monterrey: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 435-464.