



X 125

**CENTROS MEC**  
EN EL TERRITORIO



**Coordinadoras**

Soledad Guerrero  
Lucía Caldes

**Autores**

Roberto Elissalde  
Karina Acosta  
Alejandra Camejo  
Conrado Ramos  
Diego Gonnet  
Mauro Casa  
Margarita Percovich  
José Alonso  
Diego Traverso  
Paula Delgado  
Soledad Morales  
Mariana González Lago  
Soledad Guerrero  
Lucía Caldes

**AUTORIDADES DEL MEC**

Ministro de Educación y Cultura  
Ricardo Ehrlich

Subsecretario de Educación y Cultura  
Óscar Gómez

Director General de Secretaría  
Pablo Álvarez

Director de Centros MEC  
Roberto Elissalde

Subdirectora de Centros MEC  
Karina Acosta

**Equipo de Centros mec (2007-2015)**

Martín Suárez, Pedro Pintos, Daniela Silva, Patricia Pereira, Marcos Mateauda, Tacuabé Rocca, Victoria Estol, Lourdes Núñez, Mónica Botti, Isabel Abelar, Daniela Castro, Daniel Fenoglio, Macarena Ferré, Magaluna Bordón, Eduardo Curto, Valentina Cerini, Verónica Pécora, Carlos Moreno, Rosa Lía Melgar, Virginia Machado, Carla González, Daniela Gonçalves, Diego Portillo, Sofía Sánchez, María Lánchez, Víctor Castro, Valeria Ruella, Cecilia Medero, Robert Urgoite, Enrique Da Rosa, Julio Piastre, Ana Giménez, Marcela Massia, Gabriel Sosa, Cristina Sánchez, Alejandro Cortalezzi, Javier Gutiérrez, Marcelo Rodríguez, María de los Ángeles Machado, Enrique Soler, Giselle Graside, Agustín Mañán, Valeria Escribano, María Victoria Laffite, María del Huerto Fuellis, Mónica Hernández, Natalia Nieto, Daisy Hernández, Luisa Garrasino, Ana Calzada, Dahiana Assanelli, Cristhian Fernández, Ivonne Dos Santos, Roberto Elissalde, Andrés Recalde, Karina Acosta, Pablo de los Reyes, Magdalena Gutiérrez, Javier Correa, Mariale Perlini, Soledad Guerrero, Lucía Caldes, Carla Margenat, Laura López, Christian Duche, Alicia Baraibar, Raquel Núñez, Virginia Loustau, Ana Márquez, Paola Martín, Verónica Vicente, María Noel Araujo, Liber Di Paulo, Fiorella Rumi, Mónica Benítez, Antonella Sastre, Silvana Pastorini, Facundo Bermúdez, Augusto Aristegui, Juan Pablo Anzelotti.



Obra publicada bajo licencia Creative Commons.

El presente material puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se muestran los créditos. Pero de este uso no se puede obtener ningún beneficio comercial y las obras derivadas tienen que estar bajo los mismos términos de licencia que el trabajo original.

**ISBN: 978-9974-36-297-0**

**Editores**

María Eugenia Martínez  
Alejandro Coto

**Diseño**

Manosanta desarrollo editorial

## Prólogo

**Centros MEC.** La expresión ha cobrado un sentido particular, especialmente en el interior del país: *centromec* o, aun, *un mec*. Ese significado fue indudablemente construido por los actores locales, que hicieron suya la propuesta y le dieron vida: la gente de las ciudades, los barrios, pueblos y poblados, y la gente de los equipos de trabajadores. Se trata de un ejemplo interesante de cómo una política pública, una estructura administrativa y una propuesta de gestión pueden ir más allá de las ideas iniciales y cobrar una dinámica de desarrollo propia. Quien escribe estas líneas se siente con la libertad de afirmar, habiendo estado ajeno al comienzo de la iniciativa, que se trata de una propuesta cuyo carácter podría llamarse *virtuoso*. Así lo calificaríamos, entendiendo por tal a esa capacidad que tiene el espacio generado de permitir que los participantes, todos —quienes gestionan y enseñan, quienes concurren a aprender, disfrutar o descubrir— lo sientan suyo y den lo mejor de sí. Espacio que permite asimismo un imprescindible encuentro en la acción de políticas y actores nacionales y locales, a la vez esencial para su éxito y resultado de su actividad.

Los ocho años que ha cumplido la experiencia han sido un tiempo de encuentros y descubrimientos.

**Encuentro con el territorio y la cultura.** Fuimos durante demasiados años un país de desarraigo y nostalgia. Una historia de país pradera, frontera y puerto. Migraciones, internas y externas; miradas a la lejanía, buscando otros horizontes donde encontrar un lugar para vivir, una oportunidad en la vida. Las distancias se convirtieron en barreras que fragmentaron el territorio y la población. Irse implicaba la posibilidad de alcanzar sueños y aspiraciones: calidad de vida, oportunidades laborales, educación. Tal vez con la desaparición del silbato de los trenes, lentos, impuntuales, pero que daban

la certeza a cada pueblo de estar vinculados al mundo, las distancias en kilómetros parecieron aumentar aún más, especialmente cuando aumentaron las brechas en el seno de nuestra sociedad. El lugar donde uno nació, el lugar donde uno vivía no era bueno para vivir. Había que irse. A la nostalgia de ancestros que venían de lejos, se fue agregando la de las nuevas generaciones que se iban yendo... y la de los que se fueron quedando. País con un territorio fragmentado, sociedad fragmentada y fracturada que perdía cohesión, fuerza transformadora y constructora: tiempos de desarraigo.

Empezamos luego a compartir años en los que nuestra mirada al futuro comenzó a tornarse optimista. Tiempos de crecimiento económico pero también tiempos de construcción de cohesión social, de acercarnos como sociedad, de valorarnos en nuestra diversidad. El territorio fue recobrando su protagonismo y su centralidad, y se comenzó a dibujar, necesariamente, un país integrado, donde cada rincón debía ser bueno para vivir. Trabajo, educación, calidad de vida... cultura, no podían seguir atravesadas por un tajo territorial. Fuimos descubriendo así la importancia de la tierra, del territorio en la generación del sentido de pertenencia y de nuestras identidades, en la construcción de los vínculos de convivencia.

El desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información aparecía como una formidable oportunidad para ese país que empezaba a mirarse de forma diferente... El país del Plan Ceibal, en el cual había que asegurar la igualdad de oportunidades también en el acceso al mundo digital en plena expansión.

**Encuentro con la gente: una historia de cercanías.** Descentralizar sigue siendo un reto mayor para un país como el nuestro. Ello implica la participación y el protagonismo de la gente. Implica respetar sus tiempos y sus recorridos.

Conocemos bien las paradojas de cómo, con la voluntad de acercar el Estado a la gente, es posible intercalar un obstáculo más en su camino, aunque más cercano. Construir un país de cercanías implica necesariamente combinar sabiamente paciencias e impacencias, ese proceso que permite construcción de voluntades por un lado y rapidez de respuestas por otro. Ese complejo manejo de los tiempos que requiere el respeto al tiempo de la gente, cuando se trata de los plazos de la construcción de sociedad sigue siendo el camino más corto.

Los Centros MEC fueron aprendiendo en esa senda, que solo pudo ser recorrida cuando se lograba la confluencia con los gobiernos locales, intendencias y municipios. Ese encuentro de actores de diferentes niveles de gobierno fue apareciendo imprescindible y central para el protagonismo y fortalecimiento del territorio. A su vez, el compromiso con este último es el que fue forjando ese acercamiento y sincronía en la acción. Más allá de la diversidad de proyectos políticos, el proyecto del territorio convoca y construye la convergencia de los distintos actores.

Los espacios de cercanía fueron también convocando progresivamente a numerosas instituciones del gobierno nacional, convirtiéndose en promisorias herramientas para contribuir a la confluencia y la coordinación de políticas nacionales en el territorio. En todo el territorio y cerca de la gente.

Es entonces una historia de encuentros y descubrimientos. Tal vez el más destacable haya sido el de nuestra gente, a toda edad: el descubrimiento de derechos y capacidades de ciudadanos plenos. Encontrarse a través del disfrute y la creación cultural, de la capacidad de aprender durante toda la vida y de ser capaz de derribar barreras, incluyendo la de las distancias. Fundamentalmente, descubrirse y sentirse una persona capaz de construir su mundo.

**El futuro.** Venimos recorriendo un camino que se abre hacia el futuro. Se encuentra necesariamente con el proyecto de país integrado territorialmente y regionalizado, con los desafíos de la construcción de un país de educación, de cultura,

de conocimientos y de convivencia y con la necesaria profundización del encuentro de las políticas nacionales en el territorio y su coordinación con las políticas locales. La complejidad del entramado construido por el despliegue de los centros MEC sugiere la posibilidad de explorar espacios de coordinación a grados regional, con niveles crecientes de responsabilidad, para acompañar propuestas de crecimiento y desarrollo.

Adicionalmente, debe destacarse que los espacios generados se han convertido en una buena escuela para la formación de actores y gestores de acción territorial, cerca de la gente. Ellos, en su plena diversidad, constituyen un pilar de la propuesta. Mantener esos espacios como un ámbito de formación y crecimiento individual puede convertirlos en puente, en semillero para otros destinos.

Por último, el camino de la construcción de ciudadanía plena, que está en la base de los Centros MEC, que pasa por la cultura, la educación y el arraigo, seguirá sumando desafíos. Así, por ejemplo, más allá de la alfabetización digital aparecen nuevos retos, llámense estos inclusión financiera, acceso a formaciones a distancia, fortalecimiento de la convivencia y de los espacios de cercanía junto al desarrollo del ciberespacio. Todo ello requiere aprender a navegar en el mundo de hoy con sus posibilidades y promesas. Navegar sin naufragar. Como un/a ciudadano/a libre. Libre de elegir. Por su parte, el entramado construido en torno a la cultura y a la educación no formal, que ha tejido fuertes lazos con los variados actores del territorio —desde las instituciones del gobierno nacional, intendencias y municipios hasta las instituciones del sistema de educación pública— aparece no solo en condiciones de explorar nuevos caminos sino de aportar respuestas a los nuevos tiempos. Tiempos de una sociedad constructora de su futuro.

*Ricardo Ehrlich*  
Ministro de Educación y Cultura  
Enero de 2015

## CENTROS MEC

**Presentación**

Centros MEC es una red de casas del Ministerio de Educación y Cultura —en sociedad con gobiernos locales y Antel— que funcionan como puntos de encuentro entre trabajadores del Ministerio, las intendencias, las alcaldías y organizaciones sociales y de vecinos de cada localidad. La red está organizada sobre la base del territorio departamental y su objetivo es contribuir a la integración social y a la formación ciudadana, operando como lugares de encuentro, animación, intercambio y generación de propuestas.

Actualmente el país cuenta con 125 Centros MEC, desde donde se organizan actividades educativas, culturales, vinculadas a la divulgación de innovaciones científicas y tecnológicas, a la alfabetización digital de adultos (a través del Plan Nacional de Alfabetización Digital, PNAD) y a la circulación de bienes y servicios culturales. Esta política de democratización se lleva adelante a través de una práctica descentralizada en todo el país.

La propuesta de Centros MEC surge de una confluencia entre distintos aspectos: la constatación de grandes carencias en el acceso a bienes y servicios culturales en el interior del país, la demanda de actividades culturales, la existencia de capacidades a nivel local y, por otra parte, la efervescencia de las temáticas asociadas a las tecnologías de la información y comunicación, que sirvieron de antesala a diversas políticas, entre las que se destaca el Plan Ceibal.

Para llevar adelante esta tarea Centros MEC cuenta con un equipo que ronda las cuatrocientas personas entre los integrantes de la dirección colectiva, el equipo técnico y administrativo central, los 37 coordinadores departamentales, los seis asistentes regionales de alfabetización digital,

más de 220 docentes de alfabetización digital y unos cien animadores socioculturales. De esas cuatrocientas personas, unas veinte trabajan con base en Montevideo.

**1. LA GESTIÓN EN TERRITORIO**

La descentralización y la priorización del trabajo en la gestión territorial se fue construyendo junto con la política. Actualmente, todo lo que sucede en el territorio es decidido por las coordinaciones departamentales y equipos territoriales en estrecho vínculo con las redes locales.

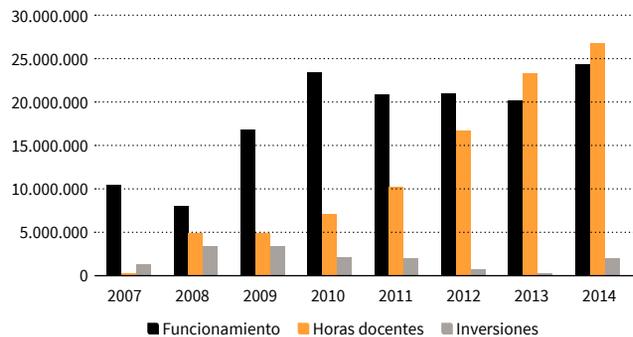
En este período de gestión se desarrollaron cerca de 11.000 actividades socioculturales, educativas y de popularización de la ciencia y tecnología. Para llevar adelante estas actividades se contrataron casi 10.000 formadores, artistas y espectáculos y cerca de 1.500.000 de personas participaron como espectadores o alumnos en las diferentes actividades realizadas.

En cuanto al Plan Nacional de Alfabetización Digital, en estos ocho años de trabajo, más de 60.000 personas ingresaron a la sociedad de la información y el conocimiento participando en los talleres que prevén una aproximación al uso de las computadoras e Internet, lectura crítica de la información que aparece en la red, participación en las redes sociales, comunicación, comercio y gobierno electrónico. Este despliegue territorial ha implicado una inversión de total en territorio de \$ 250.000.000 en el período 2007-2014.

La composición del gasto acompaña las definiciones conceptuales y etapas de Centros MEC. En un primer momento la prioridad la tuvieron la implementación y las actividades más

puntuales y de difusión de la propuesta. Mientras tanto, sobre el final del período cobran mayor importancia las actividades educativas, vinculadas a procesos de más largo plazo y a la conformación de grupos autogestionados, de manera de dejar capacidades instaladas y productos concretos en los territorios.

GRÁFICO 1. Composición del gasto de Centros MEC.  
En \$u, 2007-2014.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Área Financiera de Centros MEC.

## 2. PROGRAMAS CENTRALES

Si bien la mayor parte de las actividades de Centros MEC son definidas en el ámbito local, existen algunas actividades y programas que se desarrollan de manera centralizada. Ejemplo de ello han sido Vení a Ver Uruguay y 20 Pueblos, 20 Memorias, desarrollados en los años 2009 y 2011.

Actualmente se llevan adelante los programas Un Pueblo al Solís (en coordinación con la Dirección Nacional de Cultura, el Teatro Solís y la Fundación de Amigos del Teatro Solís) y Turismo Social (junto con el Banco de Previsión Social y el Ministerio de Turismo y Deporte).

A su vez, a lo largo del período se han llevado a cabo diversos ciclos de actividades vinculados a las artes plásticas, las artes escénicas, la música, la fotografía, el audiovisual y la divulgación científica, entre otras categorías: Festival de Cine Llamale H, Divercine, Animate, Festival Internacional de Cortos del Uruguay, Festival de Cine Ecológico, Día del Cine, Servime un Corto —estos dos últimos en conjunto con el ICAU y la Dirección Nacional de Cultura (DNC)—, formación en fotografía con el Centro de Fotografía de Montevideo, artes escénicas y danza en coordinación con Fondos Concursables de la DNC, Programa Conversando de Ciencia, Ajedrez para la Convivencia y otras diversas actividades en conjunto con la DNC.

## 3. APRENDIZAJES INSTITUCIONALES Y DESAFÍOS

Del análisis de este período de trabajo surgen algunos aprendizajes sobre los cuales es necesario reflexionar, y ciertos desafíos a los que hacer frente.

En cuanto a los *aprendizajes*, hay cinco dimensiones que interesa destacar:

1. La modalidad de toma de decisiones. Durante el proceso se ha avanzado en el mayor involucramiento de los equipos locales en las definiciones en cuanto a la gestión territorial, y estos han cobrado cada vez mayor centralidad. Ha implicado la consolidación de un modelo de gestión y trabajo más integrado y colaborativo.
2. La construcción de una institucionalidad ampliada. Se ha logrado dar a conocer a la institución más allá del espacio físico que ocupa un Centro MEC. Esto se ha debido a la labor que se ha desarrollado en espacios pertenecientes a los socios territoriales y en localidades que no cuentan con Centro MEC.

3. La orientación hacia los derechos y la generación de ciudadanía. Existen líneas de trabajo en cada departamento dedicadas a la promoción de los derechos y la profundización de la ciudadanía, vinculadas con el respeto a la diversidad, la inclusión social y la participación en la vida de la comunidad.
4. El fortalecimiento de las capacidades locales. Se ha priorizado a lo largo del proceso la formación de recursos locales, la promoción de los ya existentes, intentando que las actividades desarrolladas en las localidades dejen en el territorio un producto o capacidad cultural para la comunidad.
5. La importancia de la transparencia. En el último tramo del período se inició un proceso de sistematización de la experiencia y divulgación de resultados de la gestión con el objetivo de rendir cuentas, por un lado, y generar y compartir aprendizajes institucionales, por otro.

En relación con los *desafíos*, las principales cuestiones a atender tienen que ver con la eventual consolidación de una política de ciudadanía cultural en el territorio con carácter de política de Estado, más allá de los ciclos electorales.

En el caso de que se evalúe como necesaria una presencia continuada en el territorio de agentes de promoción

social y cultural de la ciudadanía, es imprescindible atender a los siguientes ítems:

- ◆ La sostenibilidad de la estructura a partir de sus recursos humanos. Necesidad de lograr un mayor nivel de complementariedad en el territorio con socios y trabajadores, de manera de seguir trabajando en los objetivos de Centros MEC y así alcanzar mejores procesos y resultados.
- ◆ La adecuación del modelo a los distintos contextos. Se ha constatado la existencia de un impacto diferencial en ciudades en relación con lo observado en las localidades de menos de cinco mil habitantes. Este es un aspecto que necesita ser revisado para la obtención de mejores resultados cualitativos.
- ◆ El rol del Plan Nacional de Alfabetización Digital. Se inició un proceso de reformulación del Plan ampliando temáticas, poblaciones y propuestas alternativas, de acuerdo con la transformación que la sociedad uruguaya en su conjunto ha procesado y a las nuevas necesidades que se presentan. La temática de la inclusión financiera, los avances en el área del gobierno electrónico y la constitución de nuevas áreas de sociabilidad a través de Internet son los espacios que será necesario atender en el corto y mediano plazo.



## 36 veces cuartos

ROBERTO ELISSALDE

No es común que un mismo grupo humano tenga a su cargo el diseño de una política pública, su creación y su desarrollo durante ocho años. Algunas veces se participa en el diseño pero no en la implementación, otras se lleva adelante una tarea diseñada por terceros y también sucede que un equipo de dirección tiene que hacerse cargo de una institución que ya existe, con sus propios hábitos y reglas.

Con algunos cambios e incorporaciones, el grupo humano que empezó a armar la estructura de Centros MEC tuvo a su cargo la construcción de una dirección que hoy cuenta con casi cuatrocientos trabajadores. Este equipo de trabajo generó una forma de relacionarse con los habitantes de pequeñas poblaciones y una forma de entender el trabajo que se diferencia de la de otras instituciones estatales. Aportó, además, una cuota de institucionalidad a la vida de esos pueblos, muchas de ellos regidos todavía por prácticas caudillistas.

La dirección colectiva y la horizontalidad en la discusión estratégica, la convicción de que la descentralización es el único camino para ejecutar políticas culturales en el país y de que descentralizar quiere decir perder poder en el centro, la selección estricta del personal y la confianza depositada en él, el compromiso con el ciudadano por encima de todas las dificultades, la necesidad de respetar y hacer respetar los deberes, pero por sobre todo los derechos que las personas tienen en una república, la opción por formas contractuales no inamovibles y sí sujetas a evaluación y eventual sustitución son algunos de los aspectos que definen a Centros MEC. Pero

también la flexibilidad táctica para adaptar los principios y las líneas de trabajo a las diferentes realidades, el respeto a las autoridades electas en todos los gobiernos locales, la vocación de trabajar con socios y de no imponer criterios propios fueron parte de esta breve historia. Por último, la incorporación del concepto de caos emergente en la práctica cotidiana fue un elemento que permitió eliminar angustias en la puesta en marcha del método de trabajo elegido.

Es probable que muchas de estas características estén presentes en otras políticas, en distintas combinaciones. Para ayudar a comprender cómo se construyó esta política y cómo funciona hoy, el equipo central pensó en hacer un manual de uso de Centros MEC, que describiera la particular combinación a la que llegó.

Por último, para explicar el título de este artículo, hay que decir que en el despliegue de la política se comprobó que en 36 localidades del país Centros MEC fue la cuarta institución del Estado en instalarse. Escuelas y comisarías cubren casi todo el país, mientras que el Correo es la siguiente red en cuanto a cobertura. Puede parecer poco el número 36: menos de un tercio de las veces se tuvo la suerte de ser cuartos. Pero al pensarlo de otra manera el dato cambia. La presencia policial fue de las primeras en cubrir el territorio, mientras que la difusión de las escuelas públicas forma parte de la primera oleada de ciudadanía que construyó las bases del país que conocemos. Pero por ahí se terminó el impulso. El Estado de los servicios quedó radicado en las capitales

departamentales y el Estado de las oportunidades no terminó de llegar hasta donde viven todos los ciudadanos. Centros MEC comenzó a funcionar en 2007 y en 36 lugares tuvo la responsabilidad de ser la cuarta institución pública presente.

Junto a la escuela, pero en otros sentidos, es el símbolo del Estado de las oportunidades, que no solo garantiza el derecho a ciertos disfrutes y ciertos aprendizajes, sino que a través de su forma de trabajar se muestra como un espejo del país que se podrá construir. El Ministerio de Educación y Cultura, a través de su despliegue territorial (que además incluye a las Usinas y Fábricas de la Cultura, a los CECAP y a los clubes de ciencias) se planteó como meta el llegar a todo el país. No para ser primeros o los mejores, sino para estar creando, junto a otros, las condiciones para un país de ciudadanos. Por esas 36 localidades y por las otras 89 se hizo este libro.

## 1. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA

La Dirección de Centros MEC (DCMEC) tiene a su cargo una política destinada a promover la cohesión social y territorial a través de la difusión de la cultura, la educación, los derechos humanos, la divulgación de la cultura científica y tecnológica y el entretenimiento. Para ello se sirve de las relaciones con las demás direcciones del Ministerio de Educación y Cultura, llevando sus propuestas y contenidos a las pequeñas localidades en las que nunca había estado presente. La decisión de impulsar un accionar descentralizado de la instrumentación de la política le da a esta una característica diferente a las desarrolladas en otros momentos de la vida del país.

En 2014 la DCMEC cuenta con más de 120 locales en los 19 departamentos (solo uno en Montevideo) y orienta su presencia hacia aquellas localidades de entre 500 y 5000 habitantes, preferentemente. Sus socios son Antel (en todo el territorio), todas las intendencias departamentales y de-

enas de municipios de todo el país. Está integrada por un reducido equipo central de 20 personas, 37 coordinadores departamentales, seis asistentes regionales de alfabetización digital y 250 docentes de alfabetización digital —todos contratados por el MEC—, 120 animadores que se encargan de la atención de los locales —que son contratados por el socio local— y un equipo técnico de Antel —responsable de la instalación y supervisión técnica de los centros.

Desde el comienzo se prefirió la instalación en aquellas localidades en las que el Estado se encontraba ausente o tenía una presencia mínima (generalmente no había más que una escuela o comisaría). En estos pueblos, la llegada del MEC fue vista como una señal de integración con instituciones nacionales que nunca habían existido o se habían retirado hacía décadas.

Se priorizó entonces la presencia en pequeños pueblos y dentro se promovieron instancias de encuentro y convivencia como camino para la reconstrucción del tejido social. No se buscó trabajar exclusivamente con los sectores más desprotegidos (como otras políticas), sino tender puentes entre esos sectores y otros de su misma comunidad, a través de aprendizajes y experiencias compartidas.

El trabajo ha tenido dos áreas básicas que aportan al mismo objetivo de cohesión y generación de ciudadanía: la gestión cultural y educativa y la alfabetización digital.

El aporte de actividades educativas o culturales parecía un camino evidente para el Ministerio, pero la utilización de la alfabetización digital como herramienta de socialización era menos previsible. El potencial integrador de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) fue tomado como camino para generar interés en aprender, y para crear vínculos dentro y fuera de la comunidad.

La creación de Centros MEC se dio en simultáneo con el lanzamiento del Plan Ceibal (en el primer semestre de 2007). Por su impacto material y simbólico, Ceibal ocupó

un espacio que nadie había intentado ocupar en la historia reciente del país. Lo que resultó ser la política más exitosa y de aprobación unánime del primer gobierno del presidente Tabaré Vázquez tuvo como centro a los niños de las escuelas públicas. Y el comienzo de su implantación —en una zona de pequeños productores del interior, que se fue extendiendo por el territorio antes de llegar a la capital— marcó un interés por recuperar la identidad del país priorizando a aquellos que permanentemente eran olvidados.

No es posible hablar de alfabetización digital sin tomar en cuenta que en pocos años, gracias al Plan Ceibal, todos los ciudadanos podrán usar una computadora con relativa solvencia. Centros MEC se propuso dos objetivos: promover la educación digital en los sectores no cubiertos por el Plan Ceibal y ampliar los conocimientos generales de los servicios accesibles a través de las TIC, en una línea de trabajo que llamamos *educar la demanda*.

El desarrollo de una línea complementaria del Plan Ceibal que atendiese a adultos o jóvenes no incluidos en él y que permitiera nuevos usos de las computadoras no por parte de padres, tíos y abuelos se demostró ejemplar. El Ministerio de Educación y Cultura tenía la posibilidad de desarrollar unas políticas públicas complementarias de otras, centrándose no ya en la provisión de servicios sino en la educación de los ciudadanos para aprovechar las ventajas derivadas del rumbo adoptado por el país en otros ámbitos.

### 1.1. El entorno político

Como toda política pública, el desarrollo de los Centros MEC tuvo una impronta ideológica propia del partido político que la promovió. Esa línea nunca fue explícita, pero sí fue democratizante y claramente republicana, lo que permitió que el equipo de trabajo se compusiera con ciudadanos de compromisos partidarios diversos y que se

tuviera como socios a gobiernos departamentales y locales de todos los signos.

¿Cuál es el objetivo político de lograr que mejoraran los tendidos de redes sociales, que se facilitara el acceso a expresiones culturales, a oportunidades educativas, al mejor conocimiento de los derechos humanos, a la divulgación de la cultura científica y tecnológica y el reconocimiento del derecho al entretenimiento? Las personas que acceden a estos bienes y servicios fortalecen su perfil como ciudadanos.

La creación de ciudadanía a través de ejercicio de los derechos culturales y educativos permite ampliar el horizonte de opciones disponibles a la hora de tomar decisiones, tanto estéticas como económicas y personales. Esta ampliación del repertorio posible es hoy tan imprescindible como lo era la alfabetización en los tiempos de José Pedro Varela. La idea de que sin ciudadanos no hay república es la misma.

Pero ¿cómo se lleva adelante una política de ciudadanía cultural y educativa en pequeñas localidades del interior del país sin entrar en colisión con las estructuras de poder tradicionales y las lealtades largamente arraigadas en intercambios de favores? Los tiempos cambian en todo el país, en las ciudades y en el campo. Pero mientras en las primeras el florecimiento de sensibilidades nuevas, el fortalecimiento de las instituciones y la cercanía de los actores interesados las convierte en un campo dinámico, en el resto del país la situación no es tan fácil.

Al comenzar la tarea de recorrer el país, el equipo central de CMEC, guiado por sus coordinadores departamentales, fue conociendo los pequeños poderes que permitían o impedían los cambios en los diferentes pueblos: fundaciones, clubes sociales o directamente personas con nombre y apellido a las que tradicionalmente se les solicitaba la intermediación con las autoridades departamentales y nacionales.

La forma de acceder a los diferentes derechos de los ciudadanos se realizaba (y todavía se sigue realizando) a

través de la mediación de estos poderes de tipo caudillesco y no institucional. La gestión de acceso a agua potable de OSE, a la vivienda de MEVIR, a la credencial cívica, la cédula de identidad o los servicios hospitalarios muchas veces se brindaba como un don de esas personas o instituciones intermediadoras. La cadena incluía a los poderes institucionales del mismo partido del intermediador y terminaba en intendentes, ministros y directores de entes autónomos. Una vez conseguida el agua, la vivienda o la operación (otras veces un puesto de trabajo), el intermediador era el encargado de otorgar el bien de forma visible.

Estas cadenas de solidaridad y de sujeción eran —y en muchos casos siguen siendo— el camino normal para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos.

La presencia de un agente estatal y con funcionamiento institucional (de acuerdo al respeto de los derechos y las leyes generales), aunque funcionara exclusivamente en el campo de la cultura, la educación y el entretenimiento podía ser considerada un avance democrático en las poblaciones donde se estableció el proyecto Centros MEC. También podía ser considerado como un peligro para las estructuras clientelares, por abrir una ventana de oportunidad para todos los ciudadanos, sin exigencias de fidelidad ni apego partidario.

## 1.2. Un prejuicio sobre la vida social

El prejuicio inicial con que comenzamos a trabajar en el proyecto Centros MEC en febrero de 2007 decía que los pequeños pueblos del país no podían acceder a bienes y servicios culturales y que existía un espacio para llegar a ellos con propuestas que cambiaran un poco el paisaje. No se trataba de una política revolucionaria ni misionera, en el sentido de que no se pretendía *llevar la cultura* a esos parajes solitarios. Pero sí existía la convicción de que los productos culturales apreciados por una parte significativa de la población (las

elites alternativas que habían accedido a algo de peso institucional después de la victoria política de la izquierda en 2005) no tenían manera de llegar a esos pueblos.

El primer intento que llevó adelante la Dirección Nacional de Cultura fue el proyecto Un Solo País, que permitió hacer circular espectáculos de calidad por todos los departamentos. Pero al establecerse los primeros centros y luego de escuchar atentamente los informes de los coordinadores departamentales surgió un mapa más variado, con realidades más terribles y con muestras creativas más relevantes. La destrucción del tejido social era más profunda de lo esperado. Los lugares de socialización estaban claramente segmentados: los hombres, el quilombo o whiskería y el club social de copas como lugares de esparcimiento; las sociedades agropecuarias y los talleres mecánicos como lugares de encuentro y sociabilidad. Los varones jóvenes tenían la plaza y las recorridas en moto o auto como forma de entretenimiento y las picadas como lugar de competencia masculina. Las mujeres tenían sus espacios más acotados a las actividades de la escuela, las iglesias o el juego de cartas domiciliario. La presencia de TV cable en cada casa achicó las oportunidades de sociabilidad colectiva y permitió que algunos pueblos, al caer la noche, limitaran su actividad al ámbito doméstico o al reducido espacio de las whiskerías.

Por otra parte, fue evidente que casi todos los pueblos tenían su fiesta anual, motivo de orgullo y oportunidad de esparcimiento colectivo. Los grupos de danza folklórica, los coros y las actividades de las sociedades nativistas o criollas mantenían un arraigo muy fuerte, así como la fusión de ritmos brasileños con formas musicales del pasado hispánico y criollo. La cantidad de creadores, artistas y talleristas resultó mucho mayor de la esperada por el prejuicio montevideano.

El panorama en el territorio se mostró más dinámico. La vigencia de algunas formas de sociabilidad en torno a

expresiones artísticas se combinó con la desaparición de otras y se confirmó el creciente peso del entretenimiento doméstico (TV cable).

Una vez consolidado el despliegue territorial inicial, se percibió además la presencia abrumadora de casos de violencia doméstica, la mayoría de las veces naturalizados en el entorno familiar, que emergían apenas se brindaban formas de socialización diferentes a las tradicionales.

Desde el punto de vista de la oferta cultural general, se puede decir que algunas capitales departamentales no tenían ni cine ni teatro ni baile en 2007. El cine, en aquellas localidades en las que existía, no se correspondía ni con la variedad ni con la calidad disponible en las ciudades mayores y por lo general no había espacio para el cine uruguayo de los últimos años. Afortunadamente el Fondo para el Desarrollo de Infraestructuras Culturales en el Interior del país de la Dirección Nacional de Cultura ha cambiado positivamente el paisaje.

### 1.3. Primera impresión

El escaso conocimiento previo de la situación real del territorio se compensó a través de la lectura y de la experiencia de los coordinadores. El comienzo del trabajo no partió de ninguna línea de base sino de una intuición política: la fragmentación social era posiblemente tan dura y estructural en algunos rincones del interior del país como en la periferia de Montevideo, pero, a diferencia de lo que ocurría con la capital, no existían políticas públicas que apuntaran a esas poblaciones vulnerables.

La intuición política que guió la primera implantación de Centros MEC en el país pudo haber terminado en un fracaso si no hubiera estado abierta de forma permanente a la evaluación y al cambio de rumbo. Un axioma de cierta forma de hacer política —la máxima firmeza estratégica con la máxima flexibilidad táctica— se aplicó a ese despliegue. El primer

año de recorridas y de intercambios con los coordinadores y otros actores sociales fue el momento en el que se creó el molde de lo que sería el trabajo posterior.

La respuesta en los primeros cuatro departamentos fue relativamente positiva (Florida, Paysandú, Treinta y Tres y Durazno). Si bien el peso de lo partidario influyó en los primeros tres casos (con gobiernos municipales del Frente Amplio), en los que el proyecto fue muy bien recibido, también en Durazno se avanzó sin dificultad al principio.

Sin tener ninguna forma de probar nuestras sensaciones, durante los primeros años del primer gobierno de izquierda muchas intendencias de la oposición dudaban sobre la conveniencia o no de «dejar entrar» al gobierno central en su territorio, sobre todo si existía la posibilidad política de impedirlo. Casos paradigmáticos fueron San José (que no vio con buenos ojos la llegada de políticas nacionales a su territorio) y Lavalleja (que resistió la presencia nacional lo más que pudo, incluyendo la falta de entusiasmo con la instalación de una sede regional de la Universidad de la República y de los servicios del MIDES). En los dos casos, los cambios de gobierno 2010-2015 mejoraron claramente la integración con las políticas nacionales.<sup>1</sup>

La reacción posterior de las intendencias fue entre cauta y razonable. Una vez demostrado en el territorio que los centros no eran comités partidarios, que los llamados a coordinadores y docentes eran abiertos y realmente competitivos y que no se trataba de una invasión del nuevo gobierno en el territorio antes exclusivo de los intendentes, el camino se hizo más fácil. La mayoría entendió que cualquier beneficio o

1 Algo similar ha ocurrido con el departamento de Tacuarembó, que ha demostrado poco interés en asociarse al gobierno central a la hora de radicar políticas en su territorio (es el departamento con menor número de centros, apenas dos).

nuevo servicio que llegara a los pueblos con la participación de la intendencia iba a tener una percepción positiva de parte de los pobladores y era potencialmente capitalizable por los intendentes. Se trataba de una sociedad con mutuas ganancias: el gobierno nacional llevaba delante una política que consideraba beneficiosa para las pequeñas poblaciones y la intendencia se asociaba a un despliegue que no se entrometía en la disputa partidaria y al mismo tiempo significaba mejoras visibles para los pueblos.

#### 1.4. El impacto Ceibal

El lanzamiento del Plan Ceibal en el mismo año y el mismo departamento permitió pensar una política pública complementaria que consideramos de baja visibilidad inicial pero de alto impacto en el mediano plazo.

Los registros de brecha digital en el país en 2006 eran similares a los de otros países del tercer mundo: los adultos varones, urbanos y ricos tenían mucho más acceso al uso y propiedad de computadoras que los niños, adultos mayores, mujeres, habitantes de la campaña y pobres. Ceibal apuntaba a romper esa realidad en un período relativamente corto: al entregar sus primeras computadoras en Cardal, una localidad pequeña de la cuenca lechera en el interior, atacaba casi todas esas brechas relativas al mismo tiempo. Niñas y niños tendrían sus computadoras por igual. Los habitantes rurales y del interior las tendrían primero que los de Montevideo, los hogares pobres tendrían un acceso mayoritario a las ceibalitas. La mayoría de las brechas saltarían en pedazos.

En aquel momento identificamos la brecha generacional como la que no iba a ser alterada: se partiría de los niños más chicos y se avanzaría progresivamente dotando de computadoras y acceso a Internet a las nuevas generaciones, de forma igualitaria en todo el país. En el pelotón de rezagados quedarían los veteranos, las madres, padres y hermanos ma-

yores que, teniendo una ceibalita en casa, no sabían usarla y, por último, los más viejos. El sentimiento de que el país empezaba una nueva etapa estaba muy arraigado: los niños a caballo tenían sus XO y hasta los padres podían hacer sus primeras experiencias frente a las puertas de las escuelas.

El equipo inicial de Centros MEC tenía el convencimiento de que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tienen un enorme poder integrador: quien tiene una computadora con acceso puede formar parte de un mundo mucho mayor que el que pueden recorrer sus pies. El país se iba a inundar de computadoras, pero faltaba el elemento clave para integrarse: el conocimiento. Por esa razón, el todavía no llamado Plan Nacional de Alfabetización fue —junto a las actividades artísticas y educativas— un pilar en la construcción de la actual Dirección.

Hasta 2007 la mayoría de los cursos de informática para adultos se concentraban en enseñar a utilizar el sistema operativo Windows y el paquete de aplicaciones de oficina asociado. Quien hiciera los cursos podría escribir textos, armar presentaciones y utilizar planillas electrónicas. El área de Alfabetización Digital estaba convencida de que lo que la gente quería y necesitaba era usar Internet, una *novedad* que ya tenía más de diez años en el país pero de la que solo unos pocos se beneficiaban. Navegar por Internet, tener una cuenta de correo electrónico y usar el chat MSN parecían los deseos de la mayoría. Las tres actividades tenían un fuerte componente social, de vínculo con otros y de acceso a información, actividades que coincidían plenamente con los objetivos de Centros MEC.

Por último, convendría decir que no hay nada que indique que las políticas menores del primer gobierno de Frente Amplio fueran pensadas colectivamente y su implantación hubiera sido decidida en ámbitos partidarios. Lo más probable es que después de definir los ministros, subsecretarios y direcciones principales, los titulares se hayan dedicado a

ver qué otras cosas se podían llevar adelante que dieran un carácter innovador a la gestión de gobierno.

En el caso concreto de Centros MEC, queda claro que primero se pensó en el objetivo de llegar al interior del país y recién después se fue dando forma a la idea. Finalmente, fueron las personas a cargo del proyecto quienes propusieron un esquema al ministro y llevaron adelante el diseño de la estructura concreta.

## 2. COMO EL CLAVEL DEL AIRE

### 2.1. Un poco de historia

La actual Dirección de Centros MEC comenzó siendo un proyecto a tres años concebido bajo la órbita de la Dirección General de Secretaría del Ministerio de Educación y Cultura en los últimos meses de 2006. La necesidad de tener presencia ministerial en el interior del país había sido objeto de discusión en el gabinete de directores y la Dirección Nacional de Cultura puso en marcha el programa Un Solo País en 2005. Luis Mardones, su director, lo definió como una expresión de una «concepción descentralizadora del desarrollo cultural del país, que tiene como objetivos la democratización y accesibilidad a los bienes de la cultura para todos los ciudadanos».

En principio se trataba de un programa itinerante que recorrería durante ese año diferentes localidades del país «fomentando la integración nacional y jerarquizando la labor de agentes culturales a través de talleres, exposiciones y espectáculos».

Finalmente, la Ley de Rendición de Cuentas de 2005 (número 18046), como Proyecto de Descentralización, Democratización y Accesibilidad de Bienes y Servicios Culturales y Educativos (artículo 28) incluyó un Programa de Descen-

tralización y Acceso a Bienes Culturales que fue aprobado por un monto de 11 millones de pesos para cada uno de los tres últimos años del período (2007-2009).

El ministro Jorge Brovetto convocó a un equipo organizativo de dos personas sobre la base de su confianza y a partir de ese momento, entre fines de 2006 y comienzos de 2007, se empezó a trabajar. Con la temprana incorporación de una tercera persona, se definió el que sería el equipo de dirección y sus posibilidades de desarrollo futuro.

El grupo se abocó a definir las líneas de acción hacia afuera y algunas de las características de funcionamiento interno que después darían identidad al proyecto. El trabajo externo se estructuró en base a dos pilares: la alfabetización digital y la gestión cultural descentralizada y participativa. El interno se concibió como el de una dirección con responsabilidades exclusivas a cargo de cada integrante y corresponsabilidades colectivas.

El trabajo se haría a través de implantación en el territorio y no a través de acciones puntuales. Para eso era imprescindible contar con una estructura territorial, socios locales, funcionarios a cargo de los locales y líneas de llegada de la información y la logística.

Con el ingreso de dos pasantes de UTU para atender las necesidades administrativas, el equipo de dirección diseñó un plan de implantación en el territorio y la estructura en la que se apoyaría este desarrollo. Se optó por contratar a dos coordinadores departamentales para que se hicieran cargo de organizar la tarea y tomar decisiones en su territorio. Se fijó el objetivo de llegar a noventa centros abiertos al final del proyecto, a razón de cinco por departamento, y se iniciaron los contactos a través del Congreso de Intendentes.

La planificación del despliegue preveía 20 centros el primer año (en los departamentos de Florida, Paysandú, Durazno y Treinta y Tres), 35 el segundo (Salto, Cerro Largo, Canelones, Río Negro, Rivera, Rocha, Tacuarembó) y los

otros 35 en 2009 (Flores, Lavalleja, Artigas, Soriano, Colonia, Maldonado, San José).

Los llamados públicos para ocupar los cargos de coordinadores tuvieron respuesta variada, con decenas de postulantes en algunos departamentos y algunos pocos en otros. La selección de los coordinadores se hizo partiendo de los currículos presentados y de una posterior entrevista con el equipo de dirección. Se buscó atraer a personas con interés en la gestión cultural, con experiencia en el trabajo educativo o social y con voluntad de desarrollar la tarea con vocación de servicio a los sectores y localidades más postergados de sus respectivos departamentos.

El salario inicial ofrecido y las condiciones laborales no eran buenos. Los coordinadores debían abrir una empresa unipersonal y hacer los aportes a partir de sus ingresos (de 10.500 pesos;<sup>2</sup> el IVA era pagado por el MEC). Aun en estas condiciones, se completó un equipo integrado mayoritariamente por gente vinculada a las actividades artísticas o educativas que ya realizaba tareas similares, muchas veces de forma honoraria.

En todos los casos se informó que la renovación de los contratos estaría sujeta a evaluación. La primera evaluación negativa de un coordinador y el nuevo llamado para cubrir la plaza se produjeron antes de terminar el año 2007. Así quedó claro que se trataba de una decisión de trabajo y no de una mera posibilidad.

Ya en el correr de 2007 se realizó el primer encuentro de coordinadores departamentales con la Dirección, en el Parque de Vacaciones de OSE, en Paso Severino. Este tipo de encuentros para intercambiar experiencias, coordinar acciones y corregir desvíos se convertiría con el correr de los años

en el principal mecanismo de gestión colectiva de la política. Comenzado 2008 se hizo el Primer Encuentro Nacional de Alfabetizadores Digitales de Centros MEC en Montevideo. Participaron cerca de 80 docentes, 16 coordinadores y 40 animadores en una formación de dos días en el Centro PAOF (actual escuela Pedro Figari de UTU, en la Ciudad Vieja).

Desde entonces esa ha sido la instancia de encuentro masivo de todos los trabajadores de Centros MEC. En 2014, última instancia, se congregaron a cerca de 400 personas.

## 2.2. Relacionamento interno y externo

El desarrollo del proyecto dentro del MEC también tuvo sus particularidades. Con el respaldo directo del ministro, el subsecretario y la directora general, los problemas administrativos y económicos fueron casi nulos. Este respaldo político permitió hacer las contrataciones y las compras dentro de las regulaciones y sin trabas burocráticas. El apoyo de las tres grandes direcciones del MEC (de Ciencia y Tecnología para la Innovación, Cultura y Educación) se dio a través de funcionarios de cada una de ellas que se integrarían al trabajo del proyecto. Este formato duró poco, ya que los representantes de dos direcciones no llegaron a cumplir un año en Centros MEC. La tercera se incorporó definitivamente al equipo central.

Una vez abandonados los vínculos, el proyecto comenzó a andar con sus propias fuerzas. Visto desde hoy, podría pensarse que se trató más de una apuesta que de una certeza del éxito que podría tener la gestión en el interior del país de forma descentralizada. El proyecto de Descentralización, Democratización y Accesibilidad de Bienes y Servicios Culturales y Educativos (artículo 28) era suficientemente vago en su redacción y no existía una descripción detallada de lo que se pretendía bajo su nombre. Era un paraguas que debía permitir un trabajo fuera de la capital del país.

2 Aproximadamente USD 450.

La implantación de una política pública nueva en el territorio tiene varios desafíos. El primero de ellos es conseguir el apoyo o, al menos, evitar la oposición de otros agentes locales. Por tratarse de un período cercano al de la implantación de otras políticas nacionales (el Plan Ceibal, el desarrollo del Mides), parecía poco probable que hubiera resistencias explícitas de tipo político. Los gobiernos departamentales que pudieran haber tenido oposición a la llegada de nuevos actores locales tenían varias dificultades para evaluar la situación. Por un lado, las reglas de juego entre gobierno y oposición recién estaban definiéndose; por otro, el impacto de esta política no parecía claro y no parecía entonces sensato hacer el esfuerzo de bloquearla.

La transparencia en los llamados públicos —tanto a coordinadores como a docentes de alfabetización digital (AD)—, sumada a que quedó claro desde los primeros meses que los centros no se abrían para realizar proselitismo político ni para contratar amigos permitió establecer acuerdos de trabajo más duraderos. En particular, las intendencias de la oposición con perfil más moderno rápidamente comprendieron la posibilidad de una alianza mutuamente conveniente.

Las aperturas de nuevos centros se convirtieron en una oportunidad para las autoridades ministeriales, de Antel y de los gobiernos departamentales de tener presencia en el territorio, por lo que en los primeros años fueron muy concurridas. En los primeros tiempos era difícil saber qué impacto tendrían los centros y qué nivel de apropiación de los pueblos se lograría, pero eran una oportunidad de acercamiento a localidades poco atendidas.

### 2.3. Medidas necesarias para sobrevivir

De los primeros años de vida de CMEC se puede concluir que el crecimiento solo fue posible por el fuerte respaldo político

de las jerarquías del Ministerio. Sin que quedara claro que era voluntad del ministro (primero) o ministra (después), no era fácil lograr que se rompiera la paz burocrática del edificio central.

La lógica de funcionamiento interna del proyecto rompía viejas inercias de la institución y fue necesario ese impulso político para vencerlas. Algunos ejemplos pueden ayudar a ilustrar qué tipo de problemas parecían insolubles, a pesar de su evidente falta de lógica. El primero de ellos se daba cuando los coordinadores venían a a reuniones en Montevideo: no podían cobrar viáticos porque la normativa decía que estos se pagaban cuando el funcionario se alejaba más de 50 kilómetros de la capital. Para pagar algunos gastos se exigía la presencia física en el edificio del MEC del acreedor, algo que hacía imposible cualquier acuerdo fuera de Montevideo.

El Ministerio no tenía ningún lugar de depósito de materiales en tránsito hacia el resto del país, por lo que pizarrones, cuadernos, banderas, libros y muebles se amontonaban en corredores y oficinas.

Una mención aparte merecen las compras públicas en el interior del país. Las compras del Ministerio eran realizadas exclusivamente en Montevideo y muy pocos proveedores de los rubros importantes para el MEC estaban registrados en el SIF/RUPE,<sup>3</sup> por lo que no podían presentarse a los llamados. Se dio la situación de que para viajes entre Paysandú y Salto se presentaron fleteros de la capital e incluyeron en sus precios el tramo Montevideo-Paysandú. Esta situación se hizo insostenible y llevó a una campaña de afiliación al RUPE por parte de los funcionarios de CMEC. Se preparó un instructivo para potenciales proveedores, se ayudó a llenar los formularios y se asumió por cuenta del proyecto el final

3 Sistema Integrado de Información Financiera / Registro Único de Proveedores del Estado.

del trámite, que debía hacerse necesariamente en Montevideo. Como estas, decenas de situaciones internas y externas al MEC consumieron muchas horas de trabajo para lograr trámites un poco más ágiles y precios más razonables.

Pero todavía había una lógica difícil de comprender: la importancia de cumplir con los compromisos asumidos con la población a través de la cadena de representantes del MEC en el territorio por sobre la necesidad de cumplir con determinadas exigencias burocráticas, muchas de ellas pensadas para darle tranquilidad y tiempo al funcionario más que para mejorar la eficiencia del servicio. Esto produjo una tensión entre la vida burocrática del edificio del MEC, el equipo central y los coordinadores.

Una parte fundamental de la implantación de esta lógica, que ponía al ciudadano en primer plano, la cumplían los coordinadores departamentales en su área. Pero si bien eso había sido fácilmente logrado, la credibilidad de la línea de trabajo se veía gravemente comprometida si el artista, la película, el tallerista, el vehículo o los materiales necesarios para una actividad no llegaban a tiempo. El apoyo de sucesivos directores generales de Secretaría permitió que la burocracia se adaptara a las necesidades del nuevo servicio y se hicieran todos los esfuerzos necesarios para cumplir con la palabra empeñada.

En esta relación con la estructura ya existente del MEC hubo un tipo de relación interesante. Por un lado los funcionarios veían que CMEC trabajaba y se movía mucho en el interior, pero al mismo tiempo aportaba una gran carga de nuevos trámites y papeleos, a veces con complicaciones. Esa relación novedosa fue lentamente convirtiéndose en una innovación respetable y respetada. Los encuentros masivos en Montevideo y las noticias del trabajo en el interior fueron volcando la balanza a favor de una cooperación de buena fe. Es cierto que en algunos momentos se pagaban ciertos «peajes», pero en general se puede decir que el MEC

se adaptó razonablemente bien a la lógica nueva de trabajo impulsada por CMEC.

Las visitas ministeriales al interior del país fueron mostrando que, junto a los CECAP, las Fábricas y Usinas de Cultura y los innumerables clubes de ciencia, el MEC empezaba a tener una presencia inédita en el territorio. Por las características personales y por el perfil multitarea de los coordinadores, estos se convirtieron en la cara visible del Ministerio y empezaron a ser identificados como representantes institucionales. Ministros y subsecretarios fueron percibiendo que empezaba a generarse una corriente de afecto y respeto de los actores locales por el Ministerio a través del trabajo de cercanía llevado adelante en el territorio. Esto fue evaluado por las autoridades políticas en su justo término y el respaldo a la gestión no hizo más que reforzarse. El paso final de esta institucionalización lo dio el ministro Ricardo Ehrlich cuando envió al Parlamento en su propuesta de presupuesto 2010-2015 la creación de la Dirección de Centros MEC, y después la integró al equipo de su gabinete.

Uno de los perfiles que se manejó con extremo cuidado fue el del manejo de fondos. La presencia de personal disperso, con decisiones sobre compras y contrataciones (aunque pasaran por los filtros del equipo central) hizo que fuera necesario tener una línea clara y expresa. El manejo de los fondos públicos fue de una austeridad ejemplar. No se quiso invertir al personal del proyecto de la grandeza y el poder simbólico del Estado, sino más bien acercarlo al tipo de gente a la que se pensaba servir. En principio, los coordinadores no tenían una oficina propia ni escritorios ni computadoras donde establecerse, porque su trabajo era eminentemente de tejido de vínculos, de generación de alianzas. El transporte se hacía en vehículos aportados por las intendencias; los insumos, como hojas para imprimir y tóner, eran racionados para que se transmitiera que no se estaba ante el *barril sin fondo* del Estado. Los teléfonos pagados por el MEC tardaron

en llegar y la caja chica departamental recién se instrumentó cuatro años después del comienzo del trabajo.<sup>4</sup>

La opción por la austeridad no fue tomada solo por obligación (por escasez de recursos) sino que tenía —y tiene— un valor de ejemplo. El discurso oficial fue siempre el del cuidado de los fondos públicos y la necesidad de optimizar lo disponible para dar la mayor cantidad de actividades por la misma cantidad de dinero. La decisión ha tenido un peso perdurable en la vida interna de Centros MEC.

Otra de las claves para la supervivencia de CMEC fue la apelación al trabajo colectivo y la corresponsabilidad en el trabajo. La existencia de dos coordinadores ya hacía prever la necesidad de dialogar antes de llegar a decisiones operativas. La Dirección no hizo indicaciones sobre cómo debían repartirse las tareas en cada equipo de coordinación, lo que permitió que surgieran varios modelos de trabajo: desde el reparto entre temas educativos y culturales hasta la división territorial o el trabajo a dúo en todos los temas y lugares. Si bien el reparto territorial era desaconsejado, en algunos casos permitió un equilibrio de tareas que se mostró funcional en el mediano plazo. Lo que quedaba claro era que las responsabilidades ante éxitos y problemas eran de la pareja de coordinadores y no de uno de ellos. Y a la hora de la evaluación, los problemas iban a pesar en la balanza de ambos.

## 2.4. Una forma de organizarse

En el pueblo chico Centros MEC tiene dos tipos de funcionarios: los animadores y los docentes de alfabetización digital. Los animadores son funcionarios municipales designados y financiados por las intendencias. Tienen la tarea de atender

al público que llega al centro, armar las listas de alumnos en los cursos y cuidar el buen funcionamiento general. Si así lo quiere, puede participar en la promoción de actividades comunitarias, en las discusiones de equipo departamental o convocar a la gente a sumarse a la vida del centro.

Las formas de elección del personal varían según el departamento. Por un lado se destaca la situación en Rocha y Flores, donde se hace un llamado público y abierto para personas que quieran trabajar en el centro. Otros departamentos mandan al funcionario que tienen disponible (o excedente) y algunos no aportan los animadores necesarios para trabajar.

Los docentes de alfabetización digital son contratados por el MEC a través de un llamado público y abierto. Después de la selección se les hace participar en cursos de formación sobre la metodología CMEC y aspectos del trato con público. Se busca que los elegidos residan en la localidad donde van a trabajar y los contratos básicos son de seis horas semanales. Cerca de la mitad son docentes activos en Secundaria o UTU, mientras que en las localidades con menor población son personas idóneas.

A nivel departamental, los dos coordinadores son los responsables de la programación cultural y educativa, de la asignación de horas a los docentes, de la representación pública de la Dirección y, eventualmente, también del MEC.

El área de alfabetización digital tiene seis asistentes regionales. Junto a la responsable y la directora del Plan Nacional de Alfabetización Digital (PNAD) forman la conducción técnica y pedagógica del Plan y deciden sobre su implementación. Esta estructura técnica fue una creación tardía pero demostró ser una gran herramienta para controlar la calidad, promover cambios y formar recursos humanos. Además se convirtió en una fuente de conocimiento directo de las realidades locales. Los ámbitos de trabajo son el equipo docente, los coordinadores y la Dirección. Aportan información de primera mano sobre la marcha del Plan Nacional de Alfa-

4 Hasta ese momento estaban prohibidos los gastos imprevistos y los coordinadores sabían que no había manera de retribuirlos.

betización Digital y conocimiento de la vida cotidiana en los pueblos, su forma de aprender y las posibilidades de enseñar.

El equipo central, en Montevideo, tiene una dirección estratégica compuesta por los dos directores y los responsables de las áreas Administración (que tiene siete funcionarios, incluida la jefa), Alfabetización Digital (dos), Comunicación y producción (cuatro), Evaluación (dos) y Logística (tres). La dirección cotidiana es compartida entre el director y la subdirectora (que a su vez dirige el PNAD).

Estas veinte personas tienen la responsabilidad de lograr que las metas de trabajo territorial se lleven adelante y puedan ser evaluadas, aunque también tienen capacidades propositivas para mejorar el funcionamiento, el tipo o la calidad de las propuestas. Estas mejoras se hacen en consulta con los coordinadores departamentales y con los asistentes regionales de alfabetización digital.

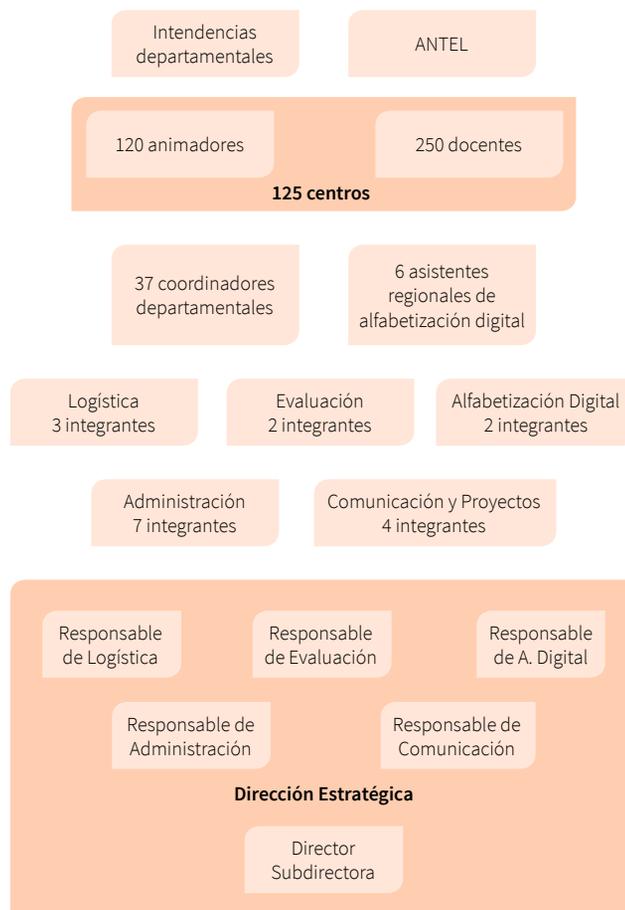
Los veinte integrantes del equipo central, los seis asistentes regionales de alfabetización digital y los coordinadores departamentales se reúnen de forma periódica en *encuentro territoriales*, los verdaderos ámbitos de discusión y de decisión estratégica de la Dirección. Más adelante veremos cómo esto influye en la cultura institucional.

## 2.5. El tema del poder

Este tipo de organigrama no permite ver claramente cómo es el flujo de poder y en qué medida el carácter descentralizador ha tenido que tomar en cuenta la necesaria cesión del poder estatal instituido y su uso por parte de actores que en otros contextos no son más que ejecutores de políticas concebidas en el centro.

En el comienzo del proyecto se planteó la necesidad de lograr el compromiso de los nuevos funcionarios. Para ello se optó por tener un rol exigente en el proceso de selección, apostar a la confianza mutua, evitar la alienación que surge

### ORGANIGRAMA



del desinterés en el producto final del trabajo, el reparto efectivo de poder, del centro hacia los ejecutores en el territorio.

Estas premisas de trabajo presentaban varios problemas, algunos teóricos y otros prácticos. El teórico era saber si era

posible hacer una transferencia de poder estatal a funcionarios elegidos por concurso (y no por confianza política) y al mismo tiempo mantener mecanismos de reaseguro democrático. Es decir, si en el caso de conductas alejadas de la norma y de los acuerdos de funcionamiento se podía construir un sistema de control.

El desafío práctico era lograr que la propuesta fuera creíble para los nuevos integrantes de la estructura. Los coordinadores de los primeros cuatro departamentos tuvieron una experiencia de mucha cercanía con los integrantes de la Dirección (director designado, subdirector y directora de AD). Durante 2007 se intentó explicar los criterios de trabajo y la autonomía de la que disponían mientras se ajustaran a los lineamientos estratégicos del proyecto. El acuerdo de palabra fue fácil, pero no fue hasta las primeras instancias conflictivas que se puso a prueba.

Los primeros roces con intendencias, responsables educativos, prensa, políticos opositores y también oficialistas y otras instancias del propio MEC fueron la prueba de fuego. En todos los casos la Dirección respaldó y dio una cuota de crédito a lo actuado por los coordinadores. Afortunadamente no cometieron errores gruesos y en la mayoría de los casos solo hubo opiniones de los de afuera sobre cómo debía llevarse adelante determinada actividad o propuesta, y en algunos casos a quién debía contratarse y a quién no. El respaldo a los coordinadores al menos hasta escuchar sus razones fue sin lugar a dudas uno de los elementos que permitieron construir la confianza entre la Dirección —enteramente montevideana— y el naciente equipo territorial.

La entrega de capacidad de decisión se acomodó con el tejido de los vínculos de confianza. A medida que los integrantes del proyecto se fueron conociendo más, la capacidad de decidir de unos creció, al tiempo que se legitimó el encuentro territorial para fijar los límites estratégicos de esa capacidad. La Dirección nunca resignó la potestad final de

decidir qué estaba dentro del margen de autonomía y qué no, pero los coordinadores supieron que podían armar su agenda cultural y educativa con criterios propios.

Los encuentros territoriales se convirtieron en el lugar de socialización de los coordinadores departamentales, en los que unos se pasaban consejos y recomendaciones a otros. Se trató de que existieran momentos de distensión, en lugares que permitieran también la conversación informal y algo de diversión.

Esta decisión probó ser acertada, pues los supuestos ratos libres pasaron a ser también instancias de consolidación de algunos aspectos de la cultura institucional. Se puso en práctica un criterio que postula la máxima horizontalidad posible y la mínima verticalidad necesaria. Eso permitió el intercambio franco de los nuevos integrantes con la Dirección, la discusión fuera de programa y un reconocimiento de cada uno como parte de un equipo. Los integrantes del equipo central tienen y siempre tuvieron la misma actitud que reclaman, desde la disposición al trabajo o al diálogo. Pero una vez pasadas las instancias deliberativas (como los encuentros territoriales), la última palabra la tenía la Dirección.

En este tema conviene recordar la conversación entre el rey y el Principito. No hay que dar órdenes que no se puedan cumplir, porque si no, la responsabilidad del incumplimiento no cae sobre quien la recibe sino sobre quien la imparte. («Debe exigirse de cada uno lo que cada uno puede dar —prosiguió el rey—. La autoridad se fundamenta en primer lugar en la razón»). Es probable que en los ocho años de existencia de Centros MEC se haya mantenido la disciplina y la unidad de acción porque los criterios generales impartidos eran razonables y compatibles por quienes tenían que ejecutarlos.

Este enfoque del tema del poder interno permitió que aflorara la creatividad de los trabajadores, en el marco de estrategias acordadas colectivamente pero sin la imposición

táctica ante cada situación concreta. El proceso de toma de decisiones se realizó entonces desde el territorio hacia el centro y desde el centro hacia el territorio, con los encuentros como ámbito de ajuste entre las ideas y la praxis.

## 2.6. Superposiciones del diseño

Se ha dicho antes que la forma actual de la Dirección de Centros MEC no fue fruto de una planificación elaborada, sino más bien producto de una voluntad política convertida en estructura funcional. La voluntad política no sabía qué formas podría adquirir la estructura que la llevara a cabo, especialmente porque iba a trabajar en territorios desconocidos, con sensibilidades, experiencias y necesidades desconocidas.

La estructura de CMEC hizo el recorrido del agua, yendo por las líneas de menor resistencia y ocupando espacios antes vacíos. Pero en líneas teóricas, al menos, primero el proyecto y después la Dirección iban a llevar adelante tareas vinculadas a las otras direcciones del MEC, aunque en ámbitos diferentes. Por esa razón el primer equipo central tuvo representantes de las direcciones de Innovación, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Cultura y Educación. El rápido crecimiento de CMEC y las dificultades para mantener los representantes de las otras direcciones hicieron que en el primer año ya CMEC implementara actividades culturales, educativas y de divulgación científica en los cuatro departamentos en los que trabajó. De alguna manera esto implicaba que un nuevo agrupamiento iba a empezar a llevar las propuestas del MEC a distintos rincones del país.

En el informe de transición de 2009, en las recomendaciones sobre puntos de importancia, la Dirección decía:

Definir el relacionamiento interno respecto a las otras direcciones del MEC. Esto implica que si bien se puede seguir

trabajando de la manera en que lo hacemos hoy, tal vez sea importante decidir dónde se definen las políticas y a través de qué instrumentos se las ejecuta. Tal vez Centros MEC deba ser una unidad que lleva adelante políticas definidas por las direcciones respectivas. O tal vez deba ser considerada como una unidad ejecutora que se hace responsable de la llegada del MEC con una serie de propuestas flexibles que apuntan a la educación y la cultura como instrumentos de cohesión social (algo como una dirección de extensión).

Durante el período 2010-15 se propuso hacer una Dirección de Territorio y Ciudadanía Cultural, que unificara el trabajo de los clubes de ciencias, Usinas y Fábricas de Cultura y Centros MEC. Esta propuesta preveía que las tareas de vínculo con públicos y con territorios no centrales estuviese a cargo de una dirección única, dejando a las otras la fijación de las políticas nacionales en sus áreas específicas. El proyecto no logró consenso interno y fue desechado a fines de 2013.

## 2.7. Una asimetría creada por el diseño

El respeto al poder de decisión entregado a los coordinadores se convirtió en un generador de diferencias con otros organismos públicos y privados con los que CMEC se asoció. El diseño produjo una dirección más débil que en la mayoría de los ministerios, porque no puede imponer sus acuerdos de igual manera en todo el territorio. Pero también produjo un trabajo territorial más potente, creativo y eficiente, porque sus agentes no tenían que pedir permiso para dar cada paso ni someter sus opiniones tácticas a un contralor central.

Cada vez que un socio nacional venía a hablar con la Dirección de CMEC esperaba obtener un acuerdo válido para todo el territorio, que se ejecutara de manera similar en los 90 o 120 centros. Pero la respuesta siempre era la misma: allí se aprobaba la idea general, pero la instrumentación

práctica debía hacerse en el territorio, con los coordinadores que tenían a su cargo la tarea.

Esta práctica desconcertó a más de un socio que pensaba llevarse una respuesta clara y positiva. Además, esto llevaba a que aquellos que tenían un despliegue territorial burocratizado o de bajo nivel de compromiso y poca capacidad de resolución de problemas se vieran ante una nueva dificultad. CMEC, en vez de convertirse en una plataforma útil para solucionar problemas a gran escala, implicaba unos costos de transacción más altos de lo previsto.

Como compensación, cada vez que se lograba un acuerdo en un departamento (lo que sucedía la mayoría de las veces), el resultado era ampliamente satisfactorio para el socio. La proactividad y el compromiso con los resultados que mostraron los trabajadores de CMEC hicieron la diferencia en el trabajo territorial. La clave está en que fueron decisiones tomadas por los propios coordinadores, que se convirtieron en compromisos a cumplir. Este aspecto de la subjetividad fue otro de los pilares de la cultura institucional desarrollada a lo largo de ocho años.

### 3. CULTURA INSTITUCIONAL

La estructura organizativa, el modelo de funcionamiento y relacionamiento interno, la decisión de descentralizar el poder de decisión táctica, la opción por integrar a sectores de la sociedad antes aislados a redes departamentales y nacionales, la voluntad de crear ciudadanía donde antes había sujetos aislados (o dependientes de caudillos): todo responde a una visión ideológica y política de la función pública en el ámbito social y cultural.

Si bien el origen político de los integrantes de la dirección cotidiana no deja dudas, sí fue necesario tener claridad sobre los límites en el uso del cargo público: ¿Cuál es el programa

*político* que estructura el trabajo de Centros MEC? ¿Es un programa sectorial, partidario o es un programa que puede ser fundamentado en base al republicanismo?

Este tema fue motivo de reflexión profunda en el equipo de Dirección y en los encuentros territoriales. La conclusión se fue puliendo a lo largo del tiempo y se llegó a una síntesis defendible interna y externamente. Centros MEC como política pública no debe servir —ni privilegiar— a ningún partido o sector, ni por acción ni por omisión. No hay intendencias o municipios amigos o enemigos *a priori* ni hay candidatos cantados para ningún tipo de contratación, pero hay una lectura política del territorio y una acción que toma en cuenta esa lectura. Cada socio en el territorio se mide por su capacidad de aportar y por su necesidad de contrapartes. A pesar de que haya buenos y malos socios, no existe ni rencor ni veto hacia personas o instituciones.

El centro de la política está en los ciudadanos que podrían verse beneficiados por el trabajo y es a ellos (incluso más que a la propia estructura) a quienes hay que priorizar.

Pero esta amplitud no implica que no haya valores a defender. Como la canasta valorativa es enormemente amplia, es necesario escoger algunos valores y explicitarlos. Los de Centros MEC han sido los valores de la república, donde cada ciudadano es igual a todos los demás, tiene los mismos derechos y las mismas responsabilidades, está sometido a normas comunes y debe construir su autonomía, con el respaldo de las instituciones, de acuerdo a sus gustos e intereses.

Estos valores son seguramente aceptados por todo el espectro político y constituyen la base de una república de ciudadanos. Es por esa razón que la política pública llamada Centros MEC puede ser defendida con el corazón por trabajadores de cualquier convicción partidaria. Y es una aspiración que también la sienta en el corazón el ciudadano que se va incorporando a su dinámica, que comienza siendo usuario

pero puede terminar construyendo un trayecto personal significativo a través de CMEC.

Pero en la vida real del interior profundo de nuestro país todavía existen dependencias vinculadas al país caudillesco que limitan la libertad de opción de los individuos. Son prácticas que refuerzan la soledad del ciudadano, que únicamente dispone de las actividades asociativas que cuentan con el beneplácito del «dueño» del pueblo. En estas condiciones, la república de iguales está lejos de ser una realidad, bien porque los «privilegios» (trabajo, salud, vivienda, derecho a opciones políticas, sexuales, estéticas, etcétera) están sujetos al control y la voluntad de personas que los administran en nombre del Estado o bien porque el menú de opciones es muy limitado y por lo tanto los ciudadanos no logran visualizar modelos alternativos que vayan con sus intereses.

Esta constatación (relativamente tardía) permitió centrar el campo de la política en los pequeños pueblos. Es allí donde este tipo de problemas se expresa con más fuerza y donde más se necesita la presencia de un Estado republicano que sea ejemplo y garantía para los ciudadanos. Los llamados públicos para cargos, los fondos concursables para financiar propuestas, la puesta en conocimiento de becas y oportunidades de forma igualitaria, la asociación con diferentes actores sociales (que muchas veces estaban peleados entre sí), la no identificación partidaria de las actividades, la no vinculación de la política con un referente potencialmente candidato electivo fueron novedades absolutas en muchos lugares.

Esto nos lleva a otro dilema de la estructura de esta y de otras políticas públicas: la necesidad de ampliar el asociativismo en el interior, sobrepasando las formas ya conocidas. Una incorporación de nuevas asociaciones enriquecerá la vida de los pueblos y dará al Estado una nueva diversidad de potenciales socios. Socios que tienen en sus objetivos colectivos el bienestar de la población en una nueva etapa

de desarrollo y que apuntarán al empoderamiento de partes de la sociedad que no tuvieron voz en el pasado. No es una tarea de CMEC hacerlo, pero sí la de reconocer los brotes de la sociedad y ayudarlos a desarrollarse.

Esta forma de hacer la implantación en el territorio, además de ser políticamente correcta, terminó siendo benéfica. Las personas no asociaban ningún tipo de estigma a la hora de participar en actividades de CMEC. Los centros se convirtieron en un lugar legitimado de reunión para mujeres, para jóvenes, para niños sin otra oportunidad. Si bien nunca se llegó a tanto, la intención era que la gente y las autoridades locales vieran la llegada de un Centro MEC con tanta naturalidad y con tanta alegría como verían la llegada de una escuela.

Es cierto que algunas autoridades departamentales vieron la llegada de los Centros como una intromisión en su territorio, como el ingreso de algún tipo de caballo de Troya. Con el respeto explícito a las autoridades electas de todo el país pero también con el peso de la institucionalidad y la paciencia necesaria para construir vínculos, la política logró llegar a todos los departamentos.

Para conseguir el respeto y la aprobación de las poblaciones donde se trabaja es necesario ser percibido como una política que hace un aporte intelectual (educativo, cultural, artístico, integrador) al pueblo y que no viene a imponer nada. Para que esto último sea al menos posible es fundamental tener trabajadores (animadores, docentes, talleristas) que sean de la localidad. Si al aporte intelectual le agregamos un plus moral, un paquete de valores asociados que puedan ser percibidos como una nueva y mejor manera de ejercer las responsabilidades estatales, podremos caminar hacia una relación con ese pueblo o localidad que sea superadora del *statu quo*. Esta relación superadora se da cuando la gente que se acerca al CMEC construye un consenso activo y directo con el nuevo agente estatal.

Este tipo de relación es difícil de lograr si las relaciones entre los ejecutores de la política entre sí y con el Estado no es también de un tipo nuevo. Intuitivamente al comienzo pero cada vez más seguro a medida que se recogía experiencia interna y externa, el equipo de dirección de CMEC se empeñó en crear una cultura institucional que fuera el reflejo de la política que se pensaba llevar adelante. La austeridad, la horizontalidad, el ambiente de diálogo e intercambio y la confianza mutua se articularon en un formato que hoy es patrimonio de todos los trabajadores de la Dirección.

### 3.1. Los pilares

A falta de referencias mejores, la organización de Centros MEC tomó el modelo de las ONG o de organizaciones de voluntarios altamente comprometidos. Mientras se buscaba tener una forma de contratación formal, se intentaba recrear el espíritu de las organizaciones que son integradas por gente vocacional y con intereses de realización personal a través de la tarea ofrecida. En realidad, a través de este atajo se pretendía llegar a una concepción del servidor público nunca explicitada por el nuevo gobierno que asumió en 2005.

Se buscó personas que logran la realización personal a través del servicio a la población que se tenía como objetivo. Docentes, artistas y trabajadores sociales se sintieron convocados a la tarea y durante la época fundacional se logró contratar a muchas personas que ya sentían la vocación por la gestión social y cultural en sus territorios y muchas veces la llevaban adelante de forma voluntaria. Este equipo inicial asumió las características de un grupo vocacional en el marco de una gestión estatal. Con ellos se construyó una relación de confianza mutua que descansaba en los objetivos comunes de la Dirección y los coordinadores. Si todos querían lo mismo, las diferencias tácticas podían conversarse.

Un segundo tema de importancia fue la alienación. Es común que en tareas alejadas de la práctica concreta, los trabajadores tengan dificultades para ver el resultado final de sus esfuerzos y por lo tanto se vean tentados a no profundizar en el vínculo entre lo que hacen y los resultados finales. Desde el comienzo se trabajó en CMEC con la certeza de que si los administrativos no eran capaces de conocer el final de los procesos que ponían en marcha, difícilmente lograrán el mismo tipo de compromiso que tenían sus compañeros del territorio.

Los encuentros territoriales con la participación de todo el equipo central, no solo la Dirección, permitieron que se socializaran los problemas, que se percibiera qué pasaba si un trámite de compra de pasajes o un envío de proyector no se hacían en tiempo y forma: un grupo humano en algún pueblo se iba a sentir frustrado.

Otras instancias colectivas internas como los encuentros departamentales, regionales, territoriales, por sectores (de animadores, de docentes) permitieron la generación de un espíritu colectivo, superador de la idea del trabajador aislado. Estos encuentros no solo permitieron un mejor afinamiento de la línea de trabajo, sino fundamentalmente el intercambio de prácticas, y brindaron una *foto país* a quienes vivían en un paisaje de pueblo chico.

Si el compromiso era con los ciudadanos, la estructura no podía fallar a la hora de darle a la gente lo que se le había prometido. Y solo una máquina que funciona unida de punta a punta puede conseguirlo.

No fue fácil lograrlo y es posible que aún hoy la realidad no alcance el nivel deseado en la teoría. Pero el compromiso del área administrativa ha ido creciendo con el paso del tiempo a través del tejido de vínculos con los coordinadores pero también visitando actividades de CMEC en el territorio. Ver a la gente es un antídoto contra esa forma de alienación respecto al producto del trabajo propio.

Para que esta arquitectura fuera capaz de levantar algún tipo de edificio se hacía necesario construir sobre fundamentos claros. La conducción política y estratégica, al ser colectiva, tenía que funcionar como lugar donde acordar las reglas de juego comunes y los valores a promover en el territorio. Algunos de los valores a promover parecen de una inocencia propia de otro tipo de organizaciones: respeto a la palabra y a la verdad, apuesta a la creatividad, puntualidad, confianza, voluntad de cambio y mejora a través de la práctica y el estudio, aceptación de la evaluación del trabajo y, sobre todo, respeto a la gente para la que se trabaja.

La experiencia de Centros MEC indica que cuando quienes tienen que dar ese plus intelectual y moral cumplen con los valores proclamados, es posible lograr que el entorno apoye. Esto se cumple tanto en la órbita interna de la organización como en los pueblos donde se trabaja. Cualquier falla a esto permitirá que se instale la duda de la hipocresía. Y cuanto más alta la falta, más rápido y profundo llega la decepción y el consiguiente desánimo a la hora de trabajar.

Ganar la aceptación y la confianza de los actores locales implica ser comprensible y flexible. Para esto es importante la inserción local de docentes y animadores y la capacidad de adaptación de la línea definida a las condiciones del pueblo y de los socios con los que se pretende trabajar.

Una modalidad que pareció natural pero que es relativamente novedosa en el medio es que CMEC funciona comúnmente fuera del propio local. Se organizan actividades en el liceo, la escuela, el club de la tercera edad o la sociedad de fomento, por lo que las instituciones ya instaladas perciben la presencia del MEC como un apoyo o un complemento —importante— a sus actividades. Estas actividades fuera del centro permiten renovar también la relación de los actores locales entre sí y evitar la percepción de CMEC como un nodo con voluntad de acaparar la atención.

El organigrama de CMEC no se construyó antes de la llegada de la gente que trabaja en la Dirección sino después. Esto no fue una opción de diseño sino una adaptación a la escasez inicial de recursos humanos. Por esa razón, se fue construyendo sobre las cualidades incorporadas. La llegada al equipo de una especialista en contenidos y alfabetización digital permitió diseñar el primer pilar sólido de CMEC; la incorporación de coordinadores vinculados al teatro y la música puso esas actividades en la agenda, el desarrollo profesional de compañeras en el área de las comunicaciones y la evaluación nos permitió crear las áreas respectivas.

Este tipo de diseño puede ser claramente criticado, ya que todo queda más o menos librado al azar o a la suerte en la incorporación de personas con perfiles dúctiles, capaces de asumir distintos roles. Como descargo, se puede decir que en todas las entrevistas de trabajo para incorporar nuevo personal se buscó esta característica: gente capaz de desarrollar múltiples tareas, más allá de la formación específica. A la hora de elegir, siempre se optó por las personalidades más abiertas y con mayor compromiso con los valores de la organización. Los grados académicos o curriculares eran considerados una orientación más que una prueba de suficiencia. Todos los tribunales de selección de personal con responsabilidades tuvieron una presencia decisiva de los integrantes de la Dirección, que en definitiva debían evaluar en el momento la gente a la que iban a entregar una parte del poder colectivo.

Esta característica del personal reclutado también influyó en la cultura institucional. La multidisciplinariedad se convirtió en un valor no solo académico sino en términos prácticos. Tanto los integrantes de la Dirección como los coordinadores y asistentes regionales debían ser capaces de hacer trámites administrativos y ordenar las sillas antes de una reunión, manejar un cañón de video o hablar con un intendente.

Esta lógica de trabajo implicaba una amplia flexibilidad táctica a la hora de resolver temas del territorio, incluso cuando se trataba de líneas departamentales de mediano alcance. Si bien desde 2011 se aprobaron o discutieron las planificaciones anuales, siempre hubo margen para el énfasis propio: desde departamentos que decidían centrar su esfuerzo en el carnaval, en el sistema educativo formal, en temas de género o en el tango hasta otros que se apoyaron en el trabajo de frontera o en la formación social y cultural de su equipo y las poblaciones con las que trabajaban.

Para evitar angustias metodológicas, también se incorporó el concepto de *caos* dentro del trabajo habitual. En una esfera de alcance nacional, descentralizada y con autonomías tácticas, es segura la aparición de elementos disruptivos que obliguen a cambiar planes y a adecuar propuestas. El caos fue entonces un elemento esperable en el trabajo que debió ser manejado de acuerdo a las previsiones estratégicas definidas colectivamente, pero no motivo de sorpresa.

Con todos estos elementos puestos sobre la mesa, resultó imposible utilizar una metodología de trabajo que no se basara en la confianza, en los acuerdos estratégicos y en la descentralización. Un mecanismo de comando centralizado y de control hubiera sido impracticable. Pero esta lógica también debió balancearse con un reaseguro contra las desviaciones y contra los vicios internos (la burocratización, la *guetización* de los departamentos, el bajo rendimiento disfrazado de *modo de hacer*, el trabajo fuera de los objetivos de la Dirección, el caudillismo a cuenta del Estado, etcétera).

El principio rector fue, como está dicho, *la máxima horizontalidad posible y la mínima verticalidad necesaria*. Para que surjan iniciativas diversas y para que exista apropiación y compromiso con las líneas de trabajo es imprescindible que se trabaje en un ambiente de horizontalidad. Pero la Dirección no abandona su carácter jerárquico a la hora de decidir cómo lidiar con los vicios de la estructura.

Quizás el punto más alto de esta verticalidad se dio a la hora de evaluar y de recontractar o no a todos los equipos territoriales o de dirección. Y esto expresa otro punto central de la cultura institucional. Todos los cargos con responsabilidades están sometidos a evaluación y no son considerados para su presupuestación. El fundamento es que para dar el mejor servicio la función tiene que estar a cargo de la gente que tenga más ganas y más capacidad probada para trabajar. Y esto hay que demostrarlo periódicamente.

La idea del funcionario inamovible puede ser buena para quien tiene el cargo pero no necesariamente para la función que se requiere. Este tema fue planteado en cada entrevista de trabajo (antes y después de la existencia de Uruguay Concurso), en varios encuentros territoriales y ha sido discutido con el sindicato de coordinadores. Los asistentes regionales, coordinadores y equipo central están sometidos a evaluación y podrán ser recontractados según la ley si son la mejor propuesta disponible. El recambio por eficiencia en los periódicos ciclos de llamados a cargos se ha convertido en la forma de resolver de manera transparente la evaluación de la Dirección sobre el trabajo de los funcionarios.

Es verdad que falta todavía un mecanismo de evaluación permanente que dé tranquilidad y seguridad a los funcionarios. Pero durante 2014 se estuvo trabajando en el tema y 2015 debería ser el año en el que se consolide un sistema aceptado por todas las partes.

La condición de funcionarios con contratos temporales de derecho público (y no funcionarios públicos) fue motivo de conflicto, en particular con los coordinadores. En la opinión de la actual Dirección, este formato contractual da garantías a las partes: el trabajador sabe a qué atenerse y la Dirección retiene la posibilidad de mejorar el servicio cambiando a los funcionarios. La presencia de la Oficina Nacional de Servicio Civil es una garantía para las partes de que no se actúa con otras motivaciones que no sean la de la mejora del servicio.

La cultura institucional tuvo muchas ventajas en la inserción de los centros en el territorio, pero también tuvo externalidades no pensadas de antemano. Quizás el caso más notable sea el de las asignaciones presupuestales para gastos de funcionamiento. En los primeros dos años de trabajo cada equipo departamental pedía los contratos o las compras que estimara necesarias sin que existiera un tope y sin que hubiera relación entre los departamentos con más centros y los que tenían menos. Esta situación se explica porque la asignación presupuestal para el proyecto era igual para el primer año, para el segundo y para el tercero. Pero al crecer la cantidad de centros en funcionamiento, los gastos fueron cada vez mayores. En 2007 hubo un excedente y en 2008 el dinero alcanzó sin sobrar. Para planificar 2009 era necesario fijar criterios y se decidió asignar una partida fija a cada equipo departamental y una cantidad por centro abierto en ese departamento.

Salir de un presupuesto fantasmal, pues no se le veía el fondo y pasar a administrarse con un monto mensual indicativo (tampoco era inflexible, pero permitía saber sí cuánto era posible gastar en el año) produjo un cambio notable.

Mientras al principio los artistas montevideanos eran los más requeridos (aunque costaran más caros), el límite económico implicó la necesidad de cuidar el dinero. Esta necesidad de hacer más con la misma cantidad llevó a que se contratara mayor cantidad de artistas locales y emergentes y menos cantidad de artistas consagrados montevideanos.

Este sencillo cambio, que partía de la lógica de la descentralización y de la *responsabilización* de los recursos por parte de los equipos departamentales, terminó convirtiéndose en una herramienta redistributiva y de reconocimiento para los artistas locales.

Creemos que la escasez regulada de recursos llevó a una optimización de los disponibles en cada departamento y a la búsqueda de socios que complementaran los aportes. Así

estimulada, la actitud de compartir recursos y sumar fuerzas se constituyó en una señal de identidad de Centros MEC. La política de buscar permanentemente socios existentes en el territorio para trabajar en los pueblos era una premisa política, pero la concepción de la escasez regulada le dio además un soporte práctico.

#### 4. TRADUCCIÓN EN POLÍTICAS Y LÍNEAS DE TRABAJO

Tomando en cuenta los objetivos explícitos de la política, expresados en los documentos que dieron origen al viejo proyecto Centros MEC y en los recursos disponibles, se llevaron adelante líneas de trabajo internas y externas que merecen algún tipo de comentario.

##### 4.1. Políticas internas

Desde el comienzo el área interna tuvo políticas o líneas de trabajo que reflejaban la concepción que estaba detrás de Centros MEC. Entre los integrantes del equipo se fijaron horarios flexibles y adecuados tanto a las necesidades del personal como del servicio. Si era necesario trabajar los fines de semana o tarde en la noche, no había problemas en compensar esas horas en otro momento. Inversamente, cuando se necesitaba tiempo para tareas personales, se podía disponer de este. Desde el comienzo se aclaró a todo el equipo que el trabajo era por resultados y no para cumplir horarios.

Esta línea, aplicable a la Dirección y a los administrativos, que estaban directamente a la vista de todos, también se extendió a quienes trabajaban en el territorio.

Fue una jugada arriesgada. Confiar la administración de sus horarios de trabajo a personal nuevo y sin mucho contacto con sus jefes parecía algo impropio de una función pública. Sin embargo, reconociendo el riesgo, se apostó a que los valores de

los coordinadores y asistentes regionales permitieran la puesta en práctica del mecanismo. Complementariamente se confió en que al existir equipos con más de un integrante, el control social funcionaría más allá del control de los lejanos jefes. A la hora de pensar alternativas, era evidente que crear una capa de control sobre el trabajo de coordinadores y asistentes regionales sería mucho más caro que apostar a la confianza.

Otra de las preocupaciones iniciales de trabajo fue la de que aquellas personas que tuvieran hijos pequeños a su cargo no vieran frenada la participación en instancias de discusión estratégica a causa de ello. Los encuentros territoriales y los encuentros nacionales tuvieron una política de alojamiento conyugal o de cuidador que permitiera a la madre o padre asistir a las reuniones si quería, amamantar si era necesario y tener cubierta la retaguardia con cuidador o cónyuge.

Una de las cosas más difíciles de lograr fue que los beneficios acordados con los trabajadores del MEC fueran extensivos a los de la nueva Dirección. El derecho al pago de guardería, por ejemplo, estaba concebido para el local central. Se hacía una licitación para guarderías en Ciudad Vieja y no existía ninguna previsión por fuera de esta lógica. Se tardó años en encontrar una solución y todavía no es utilizable por todos los trabajadores de CMEC.

Pero la política más discutible y discutida ha sido la decisión de la dirección política de CMEC de no apostar a trabajadores presupuestados sino a contratados, sujetos a evaluación. Esta política interna fue comunicada en cada llamado público, en cada mesa de tribunal y en varias instancias internas. Sin embargo, la persistente idea de que ser funcionario público implica una conveniente inamovilidad laboral ha provocado variados desencuentros, el último de ellos a fines de 2013 y comienzos de 2014. En este período se gestó un conflicto sindical que tenía una plataforma con tres puntos principales, uno de los cuales era la presupuestación de los coordinadores.

La imposibilidad legal de presupuestar en año electoral diluyó el debate, pero queda claro que incluso cuando las reglas de juego explícitamente excluyen la posibilidad, el tema vuelve a aparecer.

Estas políticas internas consolidaron la cultura institucional. La lucha por beneficios naturales en Montevideo pero no pensados para los trabajadores del Interior, el respeto a las situaciones personales, la voluntad de respaldar a madres y padres en su formación profesional y en la participación en la vida interna de CMEC y algunas expectativas sobre lo que implica en Uruguay trabajar para el Estado han formado parte de la vida interna de la Dirección.

#### 4.2. Educar la demanda

En 2008 los integrantes de la Dirección escribieron un librito llamado *Educación la demanda* en el que se decía (Elissalde, Acosta, Recalde, 2008: 7).

Hay una constelación de organizaciones públicas y privadas orientadas a fortalecer la oferta de servicios de gobierno electrónico y contenidos. Pero hay muy pocas —demasiado pocas— orientadas a educar a la gente para el uso de esa oferta y, especialmente, para la creación de contenidos.

Fue a partir de esa constatación que CMEC decidió complementar la oferta del Plan Ceibal pensando en los usuarios finales y no en la oferta de servicios. Mientras se ofrecían más computadoras, mayor ancho de banda, mejor software, se dejaba casi incambiado el paisaje en torno a los supuestos beneficiarios de las *políticas digitales*. Había mucha más oferta de servicios, pero la misma cantidad de gente capaz de beneficiarse. Ese espacio no cubierto por nadie fue el objetivo de las propuestas de alfabetización digital de Centros MEC.

Por un lado se abandonó el estándar de enseñar a usar el paquete de software de oficina más popular. El trabajo se centró en el uso de Internet, con navegadores, correo electrónico y mensajería instantánea como clave. Inmediatamente se promovió la lectura crítica de lo que se encuentra en Internet y la creatividad a través del uso de la computadora:

El abandonar la condición de consumidor pasivo y pasar a ser productor de contenidos es una forma de integración cultural que hay que potenciar. Es exactamente en ese sentido como entendemos la descentralización y nuestro papel en las políticas públicas de inclusión social: trabajar en la educación de públicos, en la formación de capacidades para incorporarse a la sociedad de la información y el conocimiento desde el pueblo chico.

Esta forma de entender la alfabetización digital se alineaba perfectamente con la política de descentralización y de generación de ciudadanía. La alta visibilidad de la AD y la importancia interna que ha tenido también facilitó que se convirtiera en una política ejemplar, para afuera y para adentro. El Plan Nacional de Alfabetización Digital, lanzado en 2010, sintetizaba la experiencia realizada a partir de 2007 y proyectaba metodologías que todavía siguen vigentes.

### 4.3. Políticas de ciudadanía cultural y cohesión

La alfabetización digital sirvió como punta de lanza para la inserción de Centros MEC en todo el país, pero no debe confundirse la puerta de entrada con su política más visible y novedosa. El crecimiento del número de computadoras en los últimos diez años ha sido espectacular en Uruguay. Según la empresa Radar, en 2005 solo el 38 % de los habitantes del interior tenían acceso a una, mientras que en 2013 esa cifra se había casi que duplicado, alcanzando el 78 % de la

población. Durante ese período, el trabajo de Centros MEC apuntó a permitir que personas fuera del circuito educativo formal o informal se integraran a un aprendizaje socialmente considerado como valioso.

La metodología de AD de Centros MEC preveía un trato con las personas adultas que iba más allá del que daban algunas academias o centros de informática. Se trataba de insertar a esas personas en un tipo de aprendizaje que por un lado le permitiera vivir experiencias nuevas e interesantes (y que eran consideradas signos de modernidad insoslayable) y por otro les dejara claro que todavía era posible aprender y convivir con otros en entornos nuevos.

La alfabetización digital era la oportunidad de demostrar esta línea, pero desde un primer momento, la gestión cultural asociada a la búsqueda de generar ciudadanía fue lo que orientó el trabajo de CMEC. Al crecer la oferta educativa y cultural (de espectáculos) los habitantes del pueblo tuvieron la oportunidad de anotarse en un taller o asistir a un recital organizado por una institución que ya conocían. La AD abrió puertas y terminó con posibles suspicacias sobre los fines de CMEC. La alianza con actores institucionales y personas reconocidas en la zona fue clave para lograr la aceptación. Los temas culturales, educativos y patrimoniales tratados en el CMEC confirmaron que no se trataba de un desembarco partidario sino de una política estatal y sujeta a debate y control social.

Los talleres de sensibilización musical, de danza o de artes plásticas fueron los más comunes, pero también se incursionó en manualidades que incluyen crochet y goma eva. Por extraño que pueda sonar, en varios lugares estos talleres fueron (o son) la prueba de sintonía con el entorno que ha habilitado a incluir también la creación de títeres o cabezudos, danza contemporánea o cine uruguayo.

El tejido de vínculos entre quienes trabajan en CMEC y los habitantes de los pueblos necesariamente pasa por

caminos diversos en cada localidad. Y muchas veces estos caminos son muy diferentes a lo que alguien pueda imaginarse a cuatrocientos kilómetros de distancia.

Es entonces que se define una línea que tiene objetivos centrales y objetivos periféricos. El objetivo central es buscar que el arte, la ciencia, la tecnología, el entretenimiento, la educación o el contacto humano genere oportunidades para integrarse a redes locales, departamentales y nacionales. La cultura y la educación son la llave de acceso a la condición de ciudadano, como el país lo sabe desde la época de la reforma educativa de José Pedro Varela. Pero los objetivos periféricos no son menores; son los que garantizan la apertura de la comunidad y transmiten valores.

En este proceso de ida y vuelta, la gente del pueblo pide y pide de todo. A veces se «exige» una actividad y después nadie o casi nadie utiliza la oportunidad. Otras veces se espera del Estado una actitud de proveedor de todo sin dar nada. En otros casos se pide por las dudas, por si sale. Y otras veces se pide algo porque las solas fuerzas que se pueden reunir en el pueblo no alcanzan para llegar a un objetivo.

Entre esa maraña de intenciones, de necesidades y de deseos es imprescindible discernir qué se puede hacer y qué no conviene hacer. En esta parte del trabajo es que crece la importancia de saber decir que no, de explicarse y de ser comprendido. Hay razones económicas, de oportunidad o de contenidos que pueden explicar una negativa. Pero es fundamental poder convertir la explicación en palabras y gestos comprensibles porque, si no se hiciera esto, se estaría repitiendo el esquema que se quiere cambiar.

Visto desde el pueblo chico, el Estado es una máquina difícil de comprender, seguramente regida por caprichos y conveniencias, por amistades y por enemistades, por reglas absurdas o absurdamente complicadas de entender. Y si sus representantes no pueden explicar las razones por las que no se apoya una actividad y por qué se apoya otra, lo único

que logran es consolidar la imagen de una maquinaria caprichosa, sometida a la voluntad de los jefes de turno.

Para llevar adelante una política republicana e institucional es necesario que los funcionarios a cargo entiendan los mecanismos de funcionamiento del Estado y sean capaces de transmitir las razones de sus actos a los otros. Es un acto de servicio todavía más importante que el de acceder a una contratación artística, porque es un acto que explica y devela el funcionamiento de una maquinaria que es propiedad de todos y no debe generar misterios ni privilegios.

El trabajo a lo largo de los años ha demostrado que la ideología tradicional que revela un Estado propiedad de algunos políticos o poderosos no se ubica solo en los sectores tradicionalmente asociados con sus intereses. Durante los primeros años de CMEC, a la hora de definir llamados a concurso para cargos, varios interlocutores locales hacían comentarios del tipo: «Antes siempre ponían gente de ellos; ahora nos llegó la hora a nosotros». La formulación no siempre era idéntica, pero el contenido sí era repetido. La conveniencia de contratar a ciertos artistas por ser más cercanos a «nosotros» o la voluntad de no trabajar con tales o cuales instituciones sociales también se les hizo notar a los coordinadores departamentales en más de una oportunidad.

Aun con la escasa fuerza de los Centros MEC, resulta posible escapar a ese tipo de demandas locales. Tal vez apelando al propio peso simbólico de la institucionalidad republicana o simplemente desoyendo esos consejos. Esta decisión no fue un capricho para marcar un perfil sino que formó parte constituyente de la práctica de CMEC: hacer comprensibles las razones del servicio público.

Un elemento revelador de la concepción caudillesca o mistificante del funcionamiento estatal es la práctica de hacer pedidos a través de las más altas autoridades disponibles. No es raro que la directora de una escuela rural haga llegar el pedido de un *número musical* al intendente, a través

de la inspectora, para que lo trasmita al ministro de Educación y Cultura. Es absolutamente corriente la convicción de que, cuanto más poderoso es quien hace el pedido, más chances tiene este de ser considerado.

La respuesta a este tipo de prácticas también intentó ser educativa. Cada vez que el ministro de turno derivó a Centros MEC un pedido de ese tipo, la solicitud fue devuelta a los coordinadores departamentales para que hablaran con la maestra o el presidente del club social que hacía el pedido. Al tiempo que reforzaban su papel como mediadores institucionales del MEC, los coordinadores informaban que eran ellos el camino más corto ante cualquier pedido y que se consideraría de la misma forma que todas las otras demandas locales. La idea era transmitir que el mecanismo institucional era inevitable (las demandas volvían a ellos), era el más corto (se ahorra todo el tiempo de ida al despacho del ministro y el retorno al departamento) y además era el que daba garantías por igual a los ciudadanos que no tenían conocidos importantes.

No podemos decir que todo esto haya sido ejecutado a la perfección ni que haya sido comprendido a la perfección, pero al menos ha empezado a insinuarse que hay una forma de acceder a los derechos que no depende de los vínculos con el poder.

Estos objetivos periféricos no son irrelevantes, sino que son los que transmiten cómo hacer las cosas. No son portadores de contenido, pero sí de prácticas que tienen impacto en valores.

Por su propia naturaleza descentralizada, son muy pocas las políticas explícitas que apuntan a los objetivos centrales que llegan a hacerse conocidas en todo el territorio. Pero las líneas de divulgación científica como *Conversemos de Ciencia*, el turismo social para trabajadores y quinceañeras, la reivindicación de los hablantes de portuñol de Sarao du Diaeto - Música y Literatura en Misturado y el programa Un

Pueblo al Solís se han convertido en muestras visibles de la política de ciudadanía cultural y educativa.

Las políticas localizadas y diferentes son imprescindibles para la inserción y para el reconocimiento de derechos. Una maratón de lectura como se realiza en Mercedes desde hace cinco años es una forma de estimular la lectura, de mostrar cómo personalidades artísticas, deportivas y políticas se suman para prestigiarla, y de convertir a cada lector, por unos minutos al menos, en un primer actor de una obra colectiva. Lo mismo puede suceder con el encuentro binacional de teatro de Rivera-Livramento, las Lunas para Momo de San José, el ciclo de divulgación de derechos legales de Río Negro, las *miniolimpiadas* barriales de Chuy y muchas otras actividades impulsadas por Centros MEC que comienzan a ser tradicionales.

Pero el impacto de las políticas de ciudadanía que cubren regiones completas o el país entero es mayor por el hecho de ser reconocidas más allá del pueblo chico. En algunas de estas políticas CMEC es un socio minoritario y en otras es parte de la organización general.

Dentro de la oferta de posibilidades de CMEC, las políticas de turismo social del Ministerio de Turismo tienen un gran poder integrador. El turismo social para trabajadores sirve para promover el derecho al ocio y el entretenimiento en una población que no lo tiene incorporado naturalmente. Junto al Banco de Previsión Social (BPS), el Ministerio de Turismo hace posible que trabajadores de bajos ingresos puedan disfrutar un fin de semana en Las Cañas, las termas del Arapey, Piriápolis o Colonia. En el pasado estas ofertas existían, pero quedaban a disposición de otros agentes estatales locales que distribuían, de forma parasitaria, los privilegios entre amigos o allegados. El beneficio nunca llegaba a los trabajadores que estaban alejados del punto de distribución.

La función de CMEC en el proceso fue llevar el beneficio a pequeñas localidades del Interior y ser el garante de que todos por igual podían aspirar a esos cupos en viajes

de turismo social. El control social y la mirada atenta de los coordinadores (para evitar que aquellos por encima de la franja de ingresos se apropiaran de los pasajes) se convirtieron en una garantía. La institución MEC estaba allí para garantizar que el acceso llegara a quienes correspondía, en cualquier lugar del país donde CMEC llegara.

Algo similar ocurre con el turismo social para quinceañeras, una idea del Ministerio de Turismo con respaldo del BPS. Allí, en vez de control social, la función era aportar confianza. El viaje de quinceañeras de familias beneficiarias de asignaciones familiares es una excelente idea, pero no todas las familias del interior profundo entienden que una centena de jóvenes tengan un viaje y una fiesta en otro lugar del país, lejos de los ojos de la familia. Fue necesario construir una cadena de confianza con madres y padres, asegurarles el cuidado y el bienestar de las jóvenes, ya que la mayoría de las veces era su primera salida del hogar sin familiares a cargo. Centros MEC se encargó de contratar animadoras profesionales, organizar charlas con padres y madres y transmitir que irían con control médico y psicológico y que tratarían de pasar lo mejor posible con el respaldo de las animadoras. Los coordinadores fueron muchas veces los interlocutores con las familias, para explicar el funcionamiento del programa.

El Sarao du Diaeto – Música y Literatura en Misturado fue una serie de noches de reconocimiento de los hablantes del portuñol (dialecto portugués de Uruguay o DPU) en Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo a través de sus cantantes y poetas. Por tratarse de una población generalmente excluida, sin expresión escrita que mostrar, se buscó que los lugares de reunión tuvieran la mayor importancia simbólica posible para reconocer a quienes tienen al DPU como lengua materna. El éxito con la prensa y con el público mostró que, por justa y necesaria, es una política a profundizar.

En el caso del programa Un Pueblo al Solís, que se lleva adelante con la Dirección Nacional de Cultura y el Teatro Solís desde 2010, la tarea era también diferente. Cerca de ocho mil personas han participado en las funciones de la sala y cinco han sido los elegidos como Gran Pueblo del Año, en el que una parte mayoritaria de la localidad se trasladó al teatro. El programa comenzó en 25 de agosto (Florida, 700 personas en 2010) y siguió con Ituzaingó (San José, 700 personas en 2011), Montes (Canelones, 700 personas en 2012), Villa del Rosario (Lavalleja, 450 personas en 2013) y Santa Rosa (Canelones, 900 personas en 2014).

En el medio de los viajes de los pueblos grandes se traía a gente de localidades más pequeñas (con un promedio de 16 pueblos por año). Las localidades del norte del país, además de la visita guiada al teatro, la función, la cena y el transporte ida y vuelta, tenían la oportunidad de pasar una noche de hotel y de hacer un recorrido por ciertos íconos de la nacionalidad: la rambla de Montevideo, el estadio Centenario, el Aeropuerto de Carrasco, el Palacio Legislativo y la fortaleza del Cerro.

El viaje en sí era una fuente de reconocimiento de ciudadanía. Para muchos, poder ver por primera vez aquellas señales de identidad seguramente reforzó el vínculo de los viajeros con el resto de los uruguayos. Y hay un elemento que se aportó que no es menor: la forma de elección de los beneficiados. En todos los casos en los que hubo más postulantes que lugares, se anotó a los interesados y después se sorteaba. Cada elegido decía con cuántos integrantes de su familia iba a concurrir y se seguía avanzando hasta completar el cupo. Esto puede parecer trivial visto desde Montevideo, pero el acceso a los beneficios estatales no es habitualmente transparente en algunas localidades. Y el anuncio previo de cómo se hará el sorteo, la realización pública y el cierre de la lista a los ojos de todos los interesados es casi tan importante como la presencia del coordinador —baqueano y amigo— durante el viaje a la capital.

En todos estos procesos se intentó cumplir con el compromiso de servir a las poblaciones, poniendo primero a los ciudadanos y sus derechos.

## 5. FUTURO CERCANO

No es común que un equipo humano tenga la oportunidad de desarrollar una política pública desde cero, armar su estructura, reclutar su personal, imaginar y consolidar una cultura institucional y generar un moderado reconocimiento público. La construcción de la estructura de la actual Dirección de Centros MEC incluyó el establecimiento de reglas de juego y particularidades que no son evidentes a simple vista.

Conscientes de esta particular situación es que el equipo central se planteó comprender mejor y documentar la construcción, primero a través de la discusión autocrítica entre los integrantes del equipo, después con mecanismos de evaluación serios, que detectaran los errores y las debilidades allí donde estuvieran y finalmente escribiendo algo parecido a un manual de uso capaz de contar la experiencia y entender su funcionamiento actual, para facilitar tanto la continuación de algunas líneas como la modificación de otras.

Se ha construido una red de 125 centros en alianza con intendencias y municipios de todo el país, se demostró la im-

portancia de contar como socia a la telefónica nacional, capaz de llegar a pequeños pueblos ubicados en zonas no rentables. Hay una presencia reconocida en el territorio que le garantiza a Centros MEC un lugar en la mesa de las instituciones que trabajan por cada pueblo donde existe un Centro MEC. Y siempre se llegó a los pueblos con la actitud de escuchar, de entender y de proponer, respetando los derechos conocidos y no tan conocidos de los ciudadanos y sumar fuerzas con personas e instituciones que tienen objetivos similares.

El logro principal del período fue haber aportado conocimientos, experiencias, aprendizajes, vínculos y reflexiones a la gente de los pueblos. A este aporte intelectual hay que agregar los valores implicados en la práctica de CMEC: respeto y reconocimiento a los derechos de los ciudadanos, práctica republicana, búsqueda de acuerdos entre actores, defensa de los que más necesitan la acción del Estado para desarrollarse. Si en estos años se logró comunicar al menos en forma parcial ese aporte intelectual y moral, se podrá decir que Centros MEC cumplió con su cometido.

## BIBLIOGRAFÍA

ELISSALDE, Roberto, Karina Acosta y Andrés Recalde (2008), *Educar la demanda*, Montevideo, UNESCO/ MEC.

## Del acceso a bienes y servicios culturales a la promoción del ejercicio de derechos y de ciudadanía

KARINA ACOSTA

Este artículo pretende dar cuenta del proceso de creación de Centros MEC y de dos aspectos de la gestión en el territorio que han sido aprendizajes significativos en el proceso de ejecución de esta política pública: la apuesta por los equipos locales y la promoción de espacios de encuentro que generan procesos en los grupos y las personas.

### 1. RECAPITULANDO

#### 1.1. Contexto en el que surge Centros MEC<sup>1</sup>

El proyecto Centros MEC surge hace ocho años, en un período en el que se manifiestan múltiples innovaciones en el plano de las políticas públicas y, especialmente, en lo que hace a las políticas sociales, culturales y de universalización de acceso y uso de las TIC.

A nivel político, el Frente Amplio por primera vez salía de las fronteras montevidéanas con un plan de gobierno a escala país y la efervescencia por hacer cosas diversas en el Interior estaba presente en todo el Estado central.

El Ministerio de Educación y Cultura no fue ajeno a esta movilización y previó presupuestalmente el desarrollo de

un proyecto, con características de política social y cultural, de universalización de acceso y uso de las TIC, a ejecutarse en el interior del país. Así, mientras se armaba la propuesta, dentro de la Dirección de Cultura surgieron esfuerzos por planificar políticas culturales en el Interior. Anteriormente, esta había demostrado cierta incapacidad para generar hechos concretos; incapacidad derivada en alguna medida de su escasez de recursos y de su debilidad institucional. A su vez, el Ministerio de Educación y Cultura se había erigido a lo largo de su historia como un *ministerio montevidéano*, con una actividad limitada a la capital del país.

En 2006, los Consejos de Ministros desarrollados de manera descentralizada sirvieron de plataforma para recibir demandas de parte de la población. El MEC fue de los ministerios más requeridos por los distintos actores; artistas y gestores culturales se acercaron a plantear inquietudes en cuanto al desarrollo sociocultural a nivel departamental.

A partir de estas instancias se pudo constatar que la inequidad cultural entre Montevideo y el interior del país era más importante de la supuesta, y que se agravaba entre las ciudades capitales o grandes y las más pequeñas y aisladas. Se observaba que en las localidades de hasta cinco mil habitantes no había o era escaso el acceso a políticas culturales.

La propuesta de lo que finalmente fue Centros MEC surge entonces de una confluencia entre distintos aspectos: experiencias de vida y visiones del mundo de los actores que a la postre conformarían la Dirección, la constatación

1 Este capítulo forma parte del documento de trabajo «Descripción del proceso de consolidación de Centros MEC» (Centros MEC, 2012a).

de grandes carencias en el acceso a bienes y servicios culturales en el interior del país, la demanda de actividades culturales, la existencia de capacidades a nivel local y, por otra parte, la efervescencia de los temas asociados a las tecnologías de la información y comunicación, que sirvieron de antesala a diversas políticas que se llevarían a cabo en los próximos años.

Así, en el gabinete del Ministerio se comenzó a pensar en una experiencia piloto que tuviera como objetivo principal propiciar una distribución equitativa del desarrollo cultural, en cuanto poder expresarse y acceder a nuevas expresiones.

## 1.2. Antecedentes

Múltiples experiencias nutrieron la idea de Centros MEC, dentro y fuera del Ministerio de Educación y Cultura,<sup>2</sup> vin-

2 *En lo educativo/cultural:* Las actividades de las direcciones de Cultura (o similares) de las intendencias departamentales; proyectos y programas de la Dirección Nacional de Cultura del MEC: plataforma, Fondos Concursables para el Fomento Artístico y Cultural, red de infraestructura cultural en el interior del país, formación y animación, proyecto Un Solo País, circulación de artistas por todo el territorio nacional, propuesta para crear centros juveniles donde hubiera música y computadoras; acciones de educación no formal coordinadas entre las intendencias departamentales y la Dirección Nacional de Educación: Plan de Lectura y Red de Educación y Arte; Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología: Red Nacional de Clubes de Ciencia desarrollada por el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología Juvenil y la Red Nacional para la Popularización de la Ciencia y la Tecnología; Centro Cultural Florencio Sánchez, dependiente de la Intendencia de Montevideo, con un modelo de gestión fuertemente enraizado en el territorio del que forma parte. *En lo vinculado a las tecnologías de la información y comunicación:* Proyecto de Digitalización de la Biblioteca Nacional; Portal Nacional de la Cultura de la Dirección Nacional de Cultura; Portal

culadas a la educación, a la cultura, referentes a las tecnologías de la información y la comunicación, entre otras. Estos antecedentes crearon ambiente en unos casos y sirvieron de inspiración en el armado de la política en otros.

El 15 de mayo de 2007, cuando se inauguró el primer Centro MEC en la ciudad de Florida, eran pocas las certezas que tenía el equipo de dirección que llevaría adelante el proyecto. Las más importantes eran:

**El interés por las comunidades del interior del país.** Teniendo en cuenta la experiencia de Un Solo País, se consideró que el nuevo proyecto no debía contentarse únicamente con el hecho de localizarse en el Interior, sino que debía ubicarse en las localidades de entre 400 y 5000 habitantes. Así se llegó a la conclusión de que con 180 Centros se cubrirían todas las localidades de esas características. Considerando este dato se propuso, en una primera etapa, inaugurar 90 Centros MEC, exactamente la mitad.

**La importancia de las TIC.** Uno de los principales cometidos de Centros MEC es abatir la brecha digital —a través

Educativo de la Dirección Nacional de Educación; Uruguay Sociedad de la Información, impulsado por ANTEL, que desarrolló los Centros de Acceso a la Sociedad de la Información (CASI); convenio entre Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura con ANTEL para el desarrollo de actividades en el marco de los CASI; Proyecto Ciudades Digitales; Plan Ceibal; creación de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (Agesic); proyecto de crear centros de animación cultural que integraran la educación y las tecnologías en los barrios carenciados de Montevideo; investigación acerca del estado del arte en Uruguay respecto al tema medios y el corrimiento de la centralidad desde la televisión hacia Internet y sus posibilidades.

*A nivel internacional:* Universidades Populares de Extremadura; Ci-bernárium: programa de capacitación y divulgación tecnológica de Barcelona Activa, del Ayuntamiento de Barcelona.

de los talleres de alfabetización digital, con especial énfasis en que los adultos pierdan el miedo a las computadoras— y consecuentemente generar procesos de integración social. A su vez, Centros MEC se inscribe entre los proyectos vinculados a TIC que surgieron en la primera administración del Frente Amplio, entre los que se destacaron el Plan Ceibal, el Portal del Estado y AGESIC.

**Trabajo con socios.** Centros MEC trabaja con dos socios fundamentales que son las intendencias departamentales y ANTEL. Estas organizaciones aportan lo que tiene que ver con infraestructura física en el territorio y lo tecnológico, respectivamente. A la vez, en el territorio, Centros MEC es una estructura abierta a trabajar en conjunto con las organizaciones dispuestas a coordinar. En este sentido se propone la no colonización del territorio, con la intención de que la población y las instituciones se incorporen a la intervención, se apropien de ella, y que esta no sea entonces una cuestión aislada o vacía de contenido.

**Importancia de la cultura artística.** Buscar las potencialidades locales y dejar capacidades instaladas ha sido uno de los ejes de trabajo de Centros MEC y de algunas de las experiencias que lo anteceden en lo que tiene que ver con lo artístico. A su vez, se considera a los espectáculos artísticos como la puerta de entrada para generar procesos de cambio y distintos vínculos. Han tendido puentes y despertado resortes interesantes desde el punto de vista del disfrute o ejercicio de algunos derechos ciudadanos.

### 1.3. La puesta en marcha

Como se comentó al principio, los objetivos de Centros MEC tuvieron que ver con una intención de «liberación social de las personas: que la gente pueda saber, conocer y disfrutar de cosas nuevas que amplíen sus horizontes. Se trata de un trabajo ideológico que propone potenciar a las personas

ampliando sus oportunidades».<sup>3</sup> Este cometido ambicioso se lograría generando espacios de socialización a través de diversas acciones.

Estos no estuvieron claros desde un principio, sino que fueron construyéndose y mutando. Los directores de Centros MEC sabían que deberían:

1. Constituirse en un lugar de encuentro con computadoras e Internet, donde sucedieran cosas vinculadas al acceso a bienes y servicios culturales y educativos y a la producción y difusión de contenidos digitales.
2. Aportar en el tendido de redes, recomponer el *tejido roto* dejando lugar a la sorpresa de lo que encontraban en el territorio.<sup>4</sup>
3. Contribuir a la alfabetización digital de adultos, con la clara misión de que la gente venciera el miedo a las computadoras e Internet y pudiera utilizarlas en la vida cotidiana.

Los talleres de alfabetización digital no se encontraban en el proyecto original. Su incorporación tuvo que ver, por una parte, con la identificación de un espacio en el cual el Estado no estaba actuando en un momento en el que el tema estaba imponiéndose en todos los ámbitos. Por otra parte, con la escasa existencia y producción de contenidos digitales que —en gran medida— venía atada al tema de que muchas personas adultas no sabían usar las TIC. También, con la integración al incipiente equipo de Centros MEC de una experta en alfabetización digital que fijó el rumbo de la política en este sentido.

3 Entrevista realizada a Roberto Elissalde, director de Centros MEC, agosto de 2012. En Centros MEC (2012a).

4 Entrevista realizada a Karina Acosta, agosto de 2012. En Centros MEC (2012a).

Los talleres de alfabetización digital, que a partir de entonces comenzaron a predominar en los Centros MEC, pretendían acortar las brechas digitales que existían en el país en el momento: la brecha territorial y la generacional. El objetivo último no apunta únicamente al acceso a Internet y al aprendizaje de los usos básicos de la computadora, sino que pone el énfasis en la integración social y en la construcción de espacios de socialización de distinta naturaleza.

A su vez, Centros MEC se pensó como una política de transversalización de todo el Ministerio de Educación y Cultura, ya que los distintos componentes se ejecutarían en ciertos casos a través de los centros. De esta manera las diferentes direcciones del MEC han ido trabajando con ciertos niveles de coordinación; coordinación que va creciendo con el tiempo y contribuyendo a la consolidación institucional de la Dirección de Centros MEC.

Respecto al desarrollo de los Centros MEC, en un primer momento «la decisión de instalar centros en un departamento estuvo mediada por la existencia en el territorio de una interlocución válida, potente y comprometida». <sup>5</sup> En este sentido, se eligió el departamento de Florida para la instalación de los primeros Centros MEC, porque se observó un *terreno fértil* donde había buena receptividad. «Este departamento estaba desarrollando Florida Digital, una iniciativa a la que se le veía potencialidad. Al mismo tiempo, se constataba el entusiasmo por parte de la intendencia, del Ministerio y de la población por la posibilidad de contar con estos Centros». <sup>6</sup> «La experiencia con Florida modela el perfil de Centros MEC

y el método de trabajo, definido como no estructurador, que no da directivas, con flexibilidad táctica». <sup>7</sup>

Entonces, en esta primera etapa de ensayo con Florida, se acordó que en los Centros la participación debía ser horizontal, que debería tratarse de un espacio abierto a la apropiación de la población.

Tanto el equipo central de Centros MEC como los coordinadores de Florida estuvieron de acuerdo en que el acento en la inequidad antes señalada debía marcar el rumbo de la gestión departamental, que la intendencia debía asumir el proyecto como propio y para ello desde Centros MEC los coordinadores departamentales debían ser fieles intérpretes de la población, dejando de lado proyectos individuales. <sup>8</sup>

[...] Es así que con los centros de Florida, Durazno, Treinta y Tres y Paysandú se ensayó durante el primer año para ver hasta dónde rendía la estructura pensada. «Al principio se fueron probando cosas, por lo tanto, había cierto trabajo en conjunto con los primeros coordinadores, con una gran cuota de sugerencias de la Dirección, la que iba viendo cómo les entregaba poder de decisión. Pero en una primera etapa la descentralización no estaba tan clara como en la actualidad. <sup>9</sup>

Se creó así, a través de los coordinadores departamentales y de las primeras experiencias de centros, una descentralización que tenía una «flexibilidad táctica, sin romper vínculos con experiencias políticas anteriores. El planteo era que la gente pudiera resolver sus problemas desde su

5 Entrevista realizada a Andrés Recalde, exsubdirector de Centros MEC, diciembre de 2011. En Centros MEC (2012a).

6 Entrevista realizada a Jorge Brovetto, exministro de Educación y Cultura, junio de 2012. En Centros MEC (2012a).

7 Entrevista a Roberto Elissalde, citada.

8 Entrevista a Jorge Brovetto, citada.

9 Entrevista a Karina Acosta, citada.

localidad. Así se conflujo hacia una lógica que surgió *ad hoc*. La descentralización se dio naturalmente».<sup>10</sup>

#### 1.4. Etapas de desarrollo

Las etapas de desarrollo de Centros MEC no fueron planificadas de antemano, se fueron configurando en la medida en que algunos factores externos e internos tuvieron impacto.

Los cambios de autoridades nacionales y departamentales fueron dando improntas e impulsos variados, permitiendo nuevas alianzas y posibilidades de acción. La creación y puesta en marcha del tercer nivel de gobierno fue otro de los factores externos que obligó a configurar el mapa de socios nuevamente, sobre todo teniendo en cuenta que para los alcaldes también era un momento de descubrimiento de su rol y de sus posibilidades como nueva autoridad local.

Internamente se puede destacar que en 2009 se terminó de armar el equipo de coordinadores, ya que se inauguraron centros en todos los departamentos, en 2010 se creó la Dirección de Centros MEC (dejó de ser un proyecto para integrarse al gabinete ministerial), se presentó el Plan Nacional de Alfabetización Digital (con la experiencia de tres años de talleres) y en 2011 se dio una nueva configuración del equipo de dirección y se profesionalizaron las áreas y los procesos.

Estos elementos impactan de diferente forma en el proceso de búsqueda de estrategias para alcanzar los objetivos que tienen el proyecto primero y, después, la Dirección. Tan profunda y permeable es esa búsqueda que no solo cambian las herramientas y los modelos, sino que los propios objetivos van cambiando.

Se pueden percibir cuatro etapas por las que transitó Centros MEC, algunas de ellas se solapan y no todos los departamentos y equipos territoriales pasaron por todas.

1. Hay una primera etapa de descubrimiento y exploración. El equipo territorial en conjunto con la Dirección recorre las localidades, conversa con la gente y se va haciendo una idea de lo que se puede trabajar. Se constata una vez más la dificultad o imposibilidad de acceso a bienes y servicios culturales y se intenta dar respuesta. Esto se traduce en grandes (o pequeños, dependiendo la localidad) espectáculos donde se junte gente, se responde a los pedidos de las organizaciones sociales, escuelas y juntas locales cuando necesitan un «número musical» para su fiesta, etcétera. Es momento de conocer y darse a conocer. Los talleres de alfabetización digital son bien aceptados desde el principio y es una de las caras de Centros MEC que la gente identifica más.
2. En una segunda etapa, con el territorio ya más conocido, se comienza con las planificaciones a corto plazo. Se intenta, además de proveer espectáculos, realizar actividades de mayor arraigo, que respondan y generen procesos. Los talleres vinculados con la cultura artística, derechos humanos y ciencia y tecnología, por ejemplo, empiezan a tener más peso.
3. En un tercer momento, que se da en muchos casos en paralelo con el segundo, se profundiza el involucramiento con el tejido social local y departamental. Desde el comienzo la búsqueda de trabajo en red es estratégica, pero en la medida en que se planifica un poco más se permiten alianzas de mejor calidad. También hay un elemento fundamental en este momento que es la asignación de recursos por departamento (solo el 14 % del presupuesto es decidido centralmente, el 86 % restante se distribuye equitativamente en los departamentos para su ejecución). En esta etapa se consolida la idea de que el camino para lograr la cohesión y la reconstrucción del tejido social es el de las actividades que promuevan procesos. Centros MEC

10 Entrevista a Roberto Elissalde, citada.

se transforma en un actor muy relevante en el territorio y trabaja ya no solo para propiciar el acceso a bienes y servicios culturales sino en la promoción de derechos y ejercicio de ciudadanía.

4. En la última etapa hay una tendencia a fomentar la auto-gestión. Es un proceso que se ha iniciado hace poco tiempo y que se está transitando en algunos departamentos. Esta tendencia apunta al protagonismo territorial y se puede dar de diferentes formas: con la promoción de grupos asociados al centro que puedan generar actividades y procesos con más autonomía, con el empoderamiento de equipos locales o con referentes en el territorio.

Se podría decir que este proceso, en el que se pueden identificar algunas etapas, se ha ido dando a partir del aprendizaje incorporado desde la gestión territorial, la discusión de líneas estratégicas al interior del equipo y el análisis profesional que ha aportado la evaluación de la gestión.

Una de las definiciones estratégicas pendientes, que ha llevado reflexiones y discusiones, es el modelo de descentralización y cómo es la mejor forma de gestión de cada Centro MEC, cómo profundizar una mayor apropiación de las comunidades de la planificación y gestión del Centro. Algunos caminos empezaron a transitarse pero todavía son incipientes.

Hoy Centros MEC está en un proceso de profesionalización importante, que permite mirar más allá. Desde el MEC las herramientas siguen siendo la educación no formal, la cultura artística, la cultura científica y la recreación. El acceso a bienes y servicios culturales sigue siendo un objetivo pero, en el camino transitado, se ha transformado en el medio para alcanzar un fin superior. Los nuevos desafíos parecen estar planteados a partir de los nuevos objetivos: ¿cómo aportar a la apropiación y ejercicios de los derechos de las personas?, ¿cómo promover una ciudadanía más activa y empoderada?

## 2. DEJAR CAPACIDADES LOCALES INSTALADAS. PROS Y CONTRAS DE QUE MI VECINA SEA «LA DOCENTE DEL MEC»

La apuesta por equipos que conozcan el territorio y sus particularidades no está dada solo a nivel de las coordinaciones departamentales. Una definición que se tomó desde el comienzo es que los docentes de alfabetización digital (AD) debían ser de las localidades donde se instalaba el Centro. Esta decisión tiene fundamentos ideológico-políticos, pedagógicos y prácticos, pero las complejidades para sostenerla no son pocas.

En las localidades los docentes y animadores socioculturales son los que trabajan en el Centro día a día, directamente con la población objetivo de esta política pública. Es el equipo local que llega al último de los ciudadanos en el pueblo más pequeño. Por esto es fundamental contar con un equipo fortalecido y comprometido. Si no, puede gestionarse muy bien en los otros niveles pero la tarea cotidiana sería débil y, por lo tanto, poco útil. El equipo local está conformado, por lo general, por un animador y dos docentes de alfabetización digital.

Los animadores son funcionarios de las intendencias o los municipios (es uno de los elementos que aporta la contraparte territorial). En algunos casos, excepcionales, se hacen llamados para la tarea. En la mayoría de los casos los cargos son ocupados por funcionarios que son trasladados de otra sección o que dividen su jornada laboral con otras tareas. Este mecanismo tiene la desventaja de que en muchos casos los funcionarios no están preparados para la función y que no dependen jerárquicamente de la estructura de Centros MEC.

Los docentes son elegidos a través de llamado público, teniendo en cuenta su currículum y una instancia de entrevista que se hace siempre en el departamento (la mayoría de las veces, en la localidad). Se han realizado más de 300 llamados en los ocho años de gestión.

Se buscan personas que vivan en la localidad, que tengan compromiso social, que puedan enseñarle a otra persona a usar una computadora e Internet y que estén dispuestas a formar un equipo de trabajo. El resultado es que, de los 250 docentes de alfabetización digital que trabajan en todo el país, alrededor del 50 % tienen formación en docencia, son maestros o profesores (en 2014 el 45 %) y la otra mitad tienen educación media completa o incompleta como último estudio formal.

La opción por un equipo territorial integrado por trabajadores locales se sustenta ideológica y políticamente en el convencimiento de que las capacidades están distribuidas equitativamente en todo el país y, por tanto, hay que generar oportunidades para que todas se puedan desarrollar.

En las localidades más pequeñas la formación ofrecida por el Estado no supera la educación media. Las personas que nacieron y vivieron en un pueblo alejado deben desplazarse a otras localidades o las capitales para seguir estudiando. Muchos lo hacen, y contar con personas más formadas mejora el servicio, pero dar oportunidades a los que no tuvieron los medios para seguir estudiando es una de las formas de dejar capacidades locales instaladas.

Los docentes y los animadores están en contacto directo con los vecinos, manejan sus códigos y son los que mejor pueden tender puentes para satisfacer necesidades y canalizar preocupaciones y deseos. Sirven de nexo con el equipo de coordinación departamental y nacional para encontrar la forma de dar respuesta.

La mirada pedagógico-educativa también indicaba este camino. Centros MEC entiende la alfabetización digital como un espacio de encuentro donde se utiliza el aprender a usar una computadora casi como pretexto. Estos aprendizajes primarios se apoyan necesariamente en la cercanía, en perderle el miedo a lo nuevo, en animarse a explorar. Y nadie mejor que alguien cercano, que habla el mismo lenguaje y conoce

los códigos para realizar la tarea. El mensaje para los adultos que van a aprender no puede ser que se trata de algo tan complicado que debe venir alguien de la capital a enseñarlo.

En 2007 se comenzó con los talleres de alfabetización digital estructurados como la única línea centralizada del entonces, proyecto. Con una coordinación central y una propuesta metodológica y de contenidos unificada, se comenzó a trabajar en alfabetización digital de adultos también como una forma de dar oportunidades, esta vez a los usuarios de los Centros. La propuesta didáctica y los materiales son elaborados en la Dirección del Plan Nacional de Alfabetización Digital (PNAD) y se hace un piloto con los docentes y los destinatarios. Se evalúan, se reformulan y se aplican en todo el país.

Este mecanismo ha permitido una dinámica de ida y vuelta muy fructífera y un aprendizaje constante. Un buen ejemplo puede ser la discusión acerca de la entrega de certificados. En un comienzo desde la dirección del PNAD se creía que entregar certificados podía ser inútil o un poco absurdo, ya que lo que se había aprendido eran unas pocas destrezas en el uso de la computadora e Internet. Esta mirada (montevideana y universitaria) no se ajustaba con la realidad de las personas con las que se trabajaba en Centros MEC. Los docentes reclamaban la entrega de certificados, auscultando claramente la realidad mejor que la Dirección. Las entregas de certificados se han transformado en un rito de paso para los participantes. Son días de fiesta en los que muestran a sus familias lo que aprendieron, y se sienten valorados.

Las cuestiones prácticas no son menores. Muchas veces son las responsables de que una política pública fracase. Por un lado, el MEC no pagaba el traslado de los docentes. Por el otro, el conocimiento del territorio y las posibilidades de movilidad afirmaban la idea de un equipo formado por locatarios. Centros MEC no podía estar condicionado al servicio de transporte público. Los talleres de alfabetización digital se ofrecen en los horarios que mejor se adaptan a las dinámicas

de la localidad, teniendo en cuenta las actividades productivas, horarios de escuelas y conveniencia de los ciudadanos.

Esta política de recursos humanos trajo beneficios colaterales no planificados. Casi el 80 % de los equipos locales está conformado por mujeres. Este dato es contundente a la hora de explicar algunos cambios culturales y la movilidad social que ha producido la llegada de Centros MEC, sobre todo en las localidades más pequeñas. Muchas de esas mujeres eran las que quedaban en el pueblo, a cargo de la casa e hijos o que hacían limpiezas en estancias, mientras los hombres salían a trabajar en tareas rurales, arroceras, forestación, etcétera.

Como el de Centros MEC es un trabajo de pocas horas (unas seis horas semanales) es totalmente compatible con el trabajo no remunerado que hacen en sus casas. Además, pasan a hacer un aporte más en la economía familiar. Eso, sumado al reconocimiento social que tiene ser *docente* del MEC, ha generado un empoderamiento en muchas de ellas que ha sido destacado en las evaluaciones propuestas al equipo.

Todos estos elementos han sido fundamentales para lograr una gran adhesión de los equipos locales. En la mayoría de los casos se han incorporado trabajadores comprometidos con la tarea y que van más allá de los requisitos exigidos. Son equipos proactivos, que sostienen la idea de que el Centro MEC es un lugar de referencia en el pueblo y que los ciudadanos que llegan con una consulta o un problema se van, no siempre con la solución, pero sí con alguna respuesta (aunque muchas veces no tenga que ver con cuestiones vinculadas al MEC).

Todas las dimensiones mencionadas tienen su parte compleja, y es necesario encontrar soluciones paliativas para que siga siendo válida la decisión.

Esta opción por lo local no tendría solidez si no existiese una red de contención. Una persona sin mucha formación, sola, en un pueblo alejado de todo, poco podría hacer por más buena voluntad que tuviera. Esto solo se puede lograr, no sin problemas, porque existe un equipo departamental

de coordinadores, asistentes territoriales de alfabetización digital y un equipo central que ayuda a que las cosas sucedan. Los mecanismos para sostener esta red son *formación continua* y *vínculos cercanos*.

La dimensión práctica tiene su contracara. Para poder sostener la red hay que llegar a los lugares. Coordinadores departamentales y asistentes regionales de alfabetización digital son los que tienen más presencia en el territorio, pero no siempre es posible la asiduidad ideal. El transporte público no siempre lo permite y los vehículos de las intendencias, municipios, de otros organismos estatales y propios no siempre se están disponibles cuando son necesarios. Para amortiguar la ausencia, los medios no presenciales (teléfono, chat, Skype) son los utilizados. Aunque no sustituyen una reunión cara a cara, ayudan.

Tener un equipo docente tan heterogéneo (en sus formaciones) y disperso implica encontrar mecanismos que permitan establecer líneas y estrategias de trabajo.

La formación ha sido uno de los *buques insignia* de Centros MEC. Desde el comienzo, las instancias de encuentro, discusión y puesta en común de saberes y aprendizajes han sido el mecanismo al que se ha apostado en encuentros departamentales, regionales y nacionales y en formaciones específicas sobre diversos temas.

Se elaboró un plan de formación (que se ha ido modificando con las nuevas realidades) que consta de una primera formación a docentes de alfabetización digital sobre Centros MEC en general y la metodología del PNAD. La dificultad del PNAD, en un principio, no está en los contenidos a enseñar (que las personas que se incorporan al equipo más o menos ya los tienen) sino en la metodología: cómo enseñarles a los adultos y qué es lo que se pretende desde Centros MEC. Es fundamental que comprendan que están dentro de una política pública que tiene muchos abordajes y que ellos son parte de eso, y que no se perciban como docentes solos en un pueblito. Esta dimen-

sión se incorpora poco a poco. Por eso son fundamentales los encuentros con los otros compañeros, a nivel departamental, regional y nacional. Los encuentros de formación, además de incorporar conocimientos y metodologías, crean equipos.

Hay nuevos desafíos vinculados a la alfabetización digital. Por un lado, la alfabetización digital básica empieza a llegar a su techo de público: se han alfabetizado 60.000 personas desde Centros MEC y otras han aprendido de otras formas. En muchas localidades hace casi ocho años que se trabaja el tema, por lo que casi no queda público nuevo. Por otro lado hay una realidad del país muy diferente a la de 2007: una inmersión tecnológica infinitamente mayor que implicó el uso masivo de teléfonos celulares inteligentes, ceibalitas (de todos los modelos), tabletas, etcétera. Y nuevas temáticas vinculadas a nuevas propuestas o necesidades: inclusión financiera, múltiples aplicaciones para solucionar múltiples problemas o mejorar la calidad de vida de las personas, innovaciones en las formas de comunicación y de creación.

Si a los nuevos desafíos planteados se les suma la necesidad del MEC de tener docentes capacitados en otros temas en el territorio, se hace imprescindible la formación de los docentes de alfabetización digital en otras temáticas. Entonces, ahora, con la metodología de trabajo con adultos incorporada, las formaciones son en nuevos contenidos. Hoy muchos de los docentes de alfabetización digital de Centros MEC son docentes de gestión de espacios públicos, educación ambiental, inclusión financiera o robótica.

Es ahora cuando tener docentes con una educación formal básica dificulta, en muchos casos, la incorporación de temas nuevos y de nuevos abordajes de alfabetización digital avanzada. Comienzan las resistencias, a veces no explícitas, por temor, lo que genera desinterés y baja el compromiso. Esto sucede con los proyectos locales de alfabetización digital, por ejemplo, que apuntan a trabajar con la comunidad temas que no están en el PNAD, y que no logran un abordaje

interesante o más profundo, en la mayoría de los casos por falta de formación del equipo docente.

Otro de los riesgos de tener un equipo que nació y creció en el pueblo es que reproduce y retroalimenta, además de tradiciones valiosas, prejuicios y esquemas culturales que desde la política pública se quieren combatir. Es difícil promover el ejercicio de derechos y de ciudadanía cuando las personas que deben liderar el proceso tienen sus derechos vulnerados o ni siquiera saben que los tienen. Una vez más, el único camino que se encontró es el encuentro, la formación y favorecer la apropiación de herramientas.

Si bien, en general, es aceptado y bien recibido que los docentes sean locales —porque genera posibilidades de trabajo y oportunidades— pero eso también genera algunos problemas. Como en el pueblo chico todo el mundo se conoce, elegir a una y no a otra persona puede generar antipatías con el Centro, incluso acusaciones de acomodados, aunque todo se haga por llamado público y el tribunal esté integrado por un equipo técnico.

Otra complicación que se ha tenido sistemáticamente en la convocatoria para la realización de los talleres de alfabetización digital es la de no llegar a los hombres. Uno de los motivos expresados (entre otros que solapan una matriz cultural muy machista) es que quien enseña es una «gurisa del pueblo» (casi el 80% tienen menos de 40 años).

En estos casos solo queda explicar procedimientos, transparentar mecanismos de selección y tratar de encontrar diferentes formas de convocatoria. Lograr la presencia de más hombres en la formación es uno de los desafíos.

Un problema que se está experimentando con los recursos humanos en el último tiempo es su rotación. La baja remuneración, vinculada a la poca cantidad de horas, la mejor situación económica del país, el desgaste natural de la tarea y el antecedente de haber sido docente del MEC hace que muchos encuentren otras oportunidades laborales y

dejen Centros MEC. Hasta 2011 había un porcentaje muy alto de docentes que tenían el mismo tiempo en la Dirección que el tiempo que tenía su Centro. Eso fue variando de a poco y si bien hay parte del equipo que permanece mucho tiempo, la rotación es más alta, con el consiguiente gasto que implica la pérdida de recursos humanos formados.

Con los animadores sucede algo parecido. Al no depender jerárquicamente de la estructura del MEC, si bien su aporte es un acuerdo con intendencias y municipios, su involucramiento en la lógica de trabajo solo se puede lograr a través de formación y espacios de intercambio. Esa inversión de tiempo y dinero se ve muchas veces perdida cuando se decide trasladar a ese funcionario y se comienza de cero nuevamente, pero es un riesgo que se evalúa como necesario.

La opción por trabajar con equipos integrados por personas del territorio donde se instalan los Centros ha sido uno de los aprendizajes más importantes de esta política pública. Si bien hay que asumir las debilidades del modelo para intentar revertirlas, se genera mejor inversión del presupuesto, se dejan capacidades instaladas, se llega mejor a los lugares más alejados y se genera una rica información que de otra forma sería imposible (o carísimo) obtener para redireccionar la política pública.

### 3. HACIENDO NÚMEROS: ESPECTÁCULOS PARA MUCHA GENTE O TALLERES PARA UNOS POCOS

Allá por 2007, un día de invierno, en el Centro MEC de Cerro Colorado (Florida) se anunciaba la proyección de la película *Patrón* (de Jorge Rocca) que había sido filmada en una estancia cercana. Los coordinadores departamentales junto al equipo local prepararon el salón y esperaron a que llegara el público. De a poco fueron llegando trabajadores rurales de facón y algunas mujeres rurales. No eran muchos, unos

diez. Vieron la película, hicieron unos cuantos comentarios y se fueron agradeciendo.

Frente a esta anécdota, cabría por lo menos una pregunta: ¿vale el esfuerzo y el gasto de utilizar una infraestructura estatal, pagarle a por lo menos tres trabajadores, pagar los derechos de la película, conseguir un cañón, etcétera, solo por diez personas?

Este tipo de cuestionamientos fueron los que hicieron el camino de Centros MEC desde el primer día. Y las respuestas estuvieron por este lado: sí, vale la pena el esfuerzo. Estas diez personas eran trabajadores en la estancia donde se filmó la película, vieron el proceso de creación pero nunca habían visto el producto, de hecho nunca habían visto cine, y tuvieron la experiencia de compartir el espacio con otros mientras reconocían lugares y comentaban. Quizá era más importante simbólicamente y como elemento transformador que la vieran estas diez personas que los miles que la fueron a ver a las salas de cine en Montevideo.

Una política pública que trabaja en localidades muy pequeñas tiene que hacerse estas preguntas a diario y no engañarse en la respuesta. En el ejemplo, la respuesta fue positiva, pero no se puede caer en la autocomplacencia de sostener que, como se trabaja en un pueblo chico, una actividad también es válida si no participa nadie. Los números no son todo pero sí forman parte de los indicadores que hay que tener en cuenta para corroborar si se está yendo por el camino adecuado.

Libres de la presión de los números, pero sin ignorar su importancia, se fueron probando diferentes herramientas.

#### 3.1. La difícil tarea de elegir el menú

A medida que las inauguraciones de los Centros se sucedían y se incorporaban nuevos integrantes al equipo, los aprendizajes se intensificaban. A los antecedentes y miradas montevideanas sobre cómo debían ser estos espacios de encuentro

y qué necesitaba el interior del país se sumó mucha gente del interior que decía cómo quería que fueran sus espacios de encuentro y qué necesitaban. Las ideas y experiencias de los directores se fortalecieron en la medida en que eran adoptadas y adaptadas por el equipo territorial que traía sus antecedentes de muchos años de trabajo en el sistema educativo, en las organizaciones sociales y en las movidas culturales (especialmente de teatro).

Esta política que nació con la intención de promover el acceso a bienes y servicios culturales fue trabajando en ese sentido y de a poco poniéndose una meta más compleja. Al igual que lo se plantea para la alfabetización digital, no alcanza con el acceso pero este es imprescindible para poder dar los pasos siguientes.

Una vez que el acceso está asegurado es fundamental *educar la demanda* para una mirada crítica y para abrir la puerta a un posible proceso de apropiación y creación.<sup>11</sup>

Para poder estimular este proceso es necesario primero acercarse a la gente. Nadie se apropia de algo que no conoce. La nueva cuestión entonces tenía que ver con qué acercarse. Algo muy experimental y difícil podría ahuyentar al espectador novato; algo conocido y pedido por todos puede reproducir esquemas sin enriquecerlos. En la teoría parece fácil, hay que ir por el camino del medio, con un poco de cada cosa. En la práctica no siempre es tan simple.

A esta dificultad se le suman las preferencias de los que eligen el menú. Aunque haciendo un esfuerzo de racionalidad se entendía y aplicaba el camino del medio, es más fácil elegir teatro para alguien que viene de ese mundo que para alguien que lo desconoce, lo mismo para que cualquier actividad artística.

También influyen en la elección el presupuesto disponible, el costo de la actividad, los socios que se consigan. Con todos estos elementos la dupla de coordinadores debe proponer un menú variado.

Después de la instalación y de un tiempo en que los espectáculos fueron la mejor herramienta para juntar gente y hacer conocer a la nueva institución en el territorio, comenzó otra etapa. De a poco se comprendió que, si bien eran convocantes, los espectáculos aislados no empujaban procesos profundos. Se comenzó a intuir que a los elementos movilizados y transformadores que aporta el arte había que acompañarlos con otros ingredientes para que se produjeran movilizaciones que empujaran a la apropiación y a la creación.

Entonces comenzó una mayor apuesta a los procesos. Se comprendió que a través de talleres, encuentros y construcciones colectivas los objetivos vinculados a la reconstrucción del tejido social se cumplían de mejor manera.

Esto no implica que se haya dejado de apostar a la cultura artística como herramienta transformadora, sino que espectáculos, exposiciones y funciones de cine se enmarcaron, en la mayoría de los casos, como parte de los procesos, ya sea por las temáticas o como cierre de actividades.

### 3.2. De encuentros y apropiaciones

Otra de las constataciones colectivas fue la necesidad de un espacio de encuentro, sobre todo de mujeres, algo que trascendía la propuesta. En la medida que se iban sucediendo las actividades y la gente se iba juntando en torno al Centro MEC, se fue comprobando que el rol iba cambiando y que había necesidades muy profundas vinculadas a derechos vulnerados que no estaban atendidas por otros organismos del Estado. Los talleres, además de ser espacios de aprendizaje y expresión, se convertían también en espacios de contención.

11 Elissalde, Acosta, Recalde (2008).

Poco a poco, entonces, se fue asumiendo ese lugar en que se iba poniendo al Centro y el objetivo de la política (como se mencionó en el punto 1) fue transformándose o profundizándose. Dejó de ser «promover el acceso a bienes y servicios culturales» para que este objetivo se transformara en específico que aporta al general: la promoción del ejercicio de los derechos y la ciudadanía.

Esto no quiere decir que ya no se hacen talleres de salsa ni que ahora solo se den charlas de derechos humanos. No es que Centros MEC dejó de creer en la recreación y la cultura artística como elementos integradores, sino que se busca que todas las actividades y proyectos aporten a un objetivo más grande, y es en esa línea que se planifica. Ya no con espectáculos o talleres aislados sino con líneas de acción planificadas, con un sentido.

Con los talleres o actividades elegidas sucede lo mismo que se mencionaba antes con los espectáculos. ¿Cómo convocar a un taller de sensibilización en temas de violencia doméstica en donde participen las personas que tienen vulnerados sus derechos? Si se piensa en un pueblo de 2000 habitantes, donde el tema está totalmente naturalizado y es «normal» que las mujeres sean golpeadas por sus parejas, ¿cómo llegar a ellas? Seguramente a un taller así vaya la alcaldesa, la directora de la escuela y los coordinadores departamentales de Centros MEC; no las personas cuya participación sería fundamental.

Por eso la importancia de los espacios de encuentro, donde esos temas surjan mientras se trabaja con materiales reciclados para hacer bolsos, por ejemplo. Ahí las destinatarias no se sienten estigmatizadas, sino que están en un ambiente amigable donde charlar y de a poco ir incorporando otras miradas y naturalizando sus derechos.

Este ejemplo es uno de los miles que se pueden poner. A partir de los aprendizajes obtenidos, las estrategias han ido cambiando; cambios propios de una política flexible que se adapta a las nuevas necesidades.

### 3.3. Alfabetización digital como texto y pretexto

A partir de las evaluaciones de impacto se comprobó algo que ya se sospechaba. Los talleres de alfabetización digital funcionan como la puerta de entrada al Centro para las personas adultas, especialmente para las mujeres.

Los talleres de alfabetización digital primero y el Plan Nacional de Alfabetización Digital (PNAD) después cumplieron el rol de integrador social por excelencia dentro de Centros MEC. Por un lado, porque aprender a utilizar Internet hace que las participantes se sientan más integradas a la sociedad que las rodea y por el otro porque se integran a un grupo de aprendizaje.

Hace ocho años, cuando comenzaron los talleres, la mayoría de las personas que se acercaban a los Centros para aprender a usar la computadora lo hacían motivadas por comunicarse con alguien que estaba lejos, generalmente hijos o nietos. Veían Internet como un medio más barato y efectivo que el teléfono pero no mucho más. En 2014 la realidad país cambió, la inmersión tecnológica es mucho mayor y los usos se han modificado enormemente. Hoy las personas que se acercan ya no ven Internet solo como un medio sino como una forma de participación en tiempo real en la vida cotidiana de sus familias y amigos. Por ejemplo, quieren aprender a usar Facebook para ver las fotos del cumpleaños del nieto, en las que aparecen porque asistieron pero que no podrían ver si no supieran utilizar la red social.

Esto es solo un ejemplo del cambio en lo más cotidiano de las familias, pero si a eso se le agrega la información, los trámites, las compras, etcétera, el interés y las posibilidades se multiplican. Si sumamos la variable de vivir en una localidad pequeña y alejada, las posibilidades que se abren al saber usar Internet (frente al que no sabe) son infinitas.

El poder integrador que tiene el aprendizaje adquirido también fortalece la autoestima y hasta, muchas veces, impacta sobre las relaciones de poder con hijos, nietos y parejas.

La formación de grupos para el aprendizaje conjunto es otro de los aspectos a destacar de los talleres de Centros MEC en general y de alfabetización digital en particular. También el poder integrador pasa por ahí. No solo lo que sucede con lo aprendido y su posterior aplicación, sino el proceso de aprendizaje. Muchos de los grupos que se conforman a partir de los talleres son la base de proyectos de centro o de talleres posteriores.

También se pueden utilizar las TIC como integradoras intergeneracionales. Esto es lo que sucede con los talleres de celulares, donde los adolescentes son los que les enseñan a los adultos a usar las prestaciones de los teléfonos más allá de atender o hacer llamadas. En ese intercambio de saberes, los adolescentes dejan el lugar estigmatizado para pasar a ser quienes tienen un conocimiento. Así se genera un espacio de encuentro que muchas veces es difícil de lograr espontáneamente.

Si de números se trata, nuevamente en alfabetización digital se presenta la disyuntiva. La relación dinero invertido/cantidad de alfabetizados sin duda es un punto a analizar. Si la decisión de continuar haciendo los talleres se fuera a tomar teniendo en cuenta ese dato, en la mitad de los pueblos donde está Centros MEC se dejaría de hacer. Es claramente más caro hacer talleres en Pueblo Fernández (Salto, 400 habitantes) que en Montevideo. Después de seis años en la localidad no se puede aspirar a tener grupos de ocho o diez personas, mientras que en Montevideo hay lista de espera de

miles. El último alfabetizado del pueblo más alejado costará mucho más caro que un alfabetizado cualquiera en la capital.

Esto mismo sucede con los otros talleres y con las demás actividades, como ya se ejemplificó. Por eso, tener el enfoque en las pequeñas localidades hace que las ecuaciones sean diferentes. Si el acento no estuviera puesto ahí, el 10% de la población del Uruguay quedaría por fuera, o por lo menos lejos, de todas las políticas públicas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- CENTROS MEC (2010), *Plan Nacional de Alfabetización Digital*, Montevideo, MEC. Disponible en: [http://www.centros-mec.org.uy/innovaportal/file/15192/1/plan\\_nacional\\_ad.pdf](http://www.centros-mec.org.uy/innovaportal/file/15192/1/plan_nacional_ad.pdf) [febrero 2015].
- (2011), *Censo docente 2011*, Montevideo. Disponible en: [http://www.centrosmec.org.uy/innovaportal/file/11235/1/censo\\_datos\\_documento\\_de\\_trabajo.pdf](http://www.centrosmec.org.uy/innovaportal/file/11235/1/censo_datos_documento_de_trabajo.pdf) [febrero 2015].
  - (2012a), «Descripción del proceso de consolidación de Centros MEC», Montevideo, MEC, inédito.
  - (2012b), *Evolución de datos de actividades descentralizadas de Centros MEC 2007-2011*, Montevideo, MEC. Disponible en: [http://centrosmec.org.uy/innovaportal/file/17176/1/informe\\_de\\_evolucion\\_de\\_datos\\_de\\_actividades\\_descentralizadas\\_2007-2011.pdf](http://centrosmec.org.uy/innovaportal/file/17176/1/informe_de_evolucion_de_datos_de_actividades_descentralizadas_2007-2011.pdf) [febrero 2015].
  - (2014), «Informe de gestión Rocha 2010-2013», Montevideo, MEC, inédito.
- ELISSALDE, Roberto, Karina ACOSTA, Andrés RECALDE (2008), *Educación la demanda*, Montevideo, UNESCO/Centros MEC.



## Estructura y modelo de gestión en Centros MEC: un caso de innovación en el sector público\*

CONRADO RAMOS LARRABURU, DIEGO GONNET IBARRA, MAURO CASA GONZÁLEZ

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza Centros MEC (CMEC) como un caso de innovación en el sector público uruguayo.

En primer lugar, demuestra que Centros MEC constituye una innovación organizacional en el marco del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Esto es, que la estructura organizativa y el modelo de gestión desarrollado para y desde esta Dirección representan una novedad para tal Ministerio. Y que tal novedad aumentó la eficacia, eficiencia y legitimidad del Ministerio en su rol de promover la producción y acceso a bienes y servicios culturales. En otras palabras, constituyó un cambio innovador sostenible, que aumentó el valor público generado por el Ministerio.

En segundo lugar, argumenta que esos cambios fueron posibles gracias a que estuvieron presentes —o se construyeron— durante las fases de diseño e implementación de Centros MEC condiciones necesarias para que ocurrieran innovaciones previstas a nivel teórico por la literatura especializada.

\* Este artículo está basado principalmente en la investigación «Innovación en el sector público uruguayo: procesos y condicionantes», de Diego Gonnet, Fernanda Solórzano, Lorena Asesina y Mauro Casa, financiada por el fondo Iniciación a la Investigación (edición 2012) de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, bajo la tutoría de Conrado Ramos.

En relación a la nueva estructura en el territorio, destaca como factor facilitador la coincidencia de intereses entre las autoridades del MEC y ANTEL,<sup>1</sup> que permitió que esta empresa pública apoyase la política pública desde su inicio. Al tiempo que pudieron establecerse relaciones de beneficio mutuo entre CMEC (gobierno nacional del Frente Amplio, FA) e intendencias departamentales, incluso de los partidos Colorado y Nacional; vínculos imprescindibles para viabilizar la presencia permanente de los Centros en el territorio. Probablemente, la ausencia de grupos que vieran afectados sus intereses, así como la baja sensibilidad política del tema en cuestión (políticas culturales) facilitó la construcción de esa coalición de apoyo a la política pública.

Por otra parte, las reglas que condicionan el manejo de recursos financieros y humanos del MEC y de toda la administración central (compendiadas en el TOCAF<sup>2</sup> y el TOFUP<sup>3</sup>) eran

- 1 La Administración Nacional de Telecomunicaciones, más conocida por su marca ANTEL, es la compañía estatal de telecomunicaciones de Uruguay. Fue creada como servicio descentralizado por decreto ley n.º 14235, el 25 de julio de 1974.
- 2 Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera. Véase: [http://www.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/TOCAF/tex\\_tocaf.htm](http://www.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/TOCAF/tex_tocaf.htm).
- 3 Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos. Véase: <http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/Tofup/Tofup2010.pdf>.

percibidos por las autoridades de CMEC como marcos restrictivos, que tendencialmente complicaron su implementación. No obstante, la dirección de CMEC fue encontrando (y en algunos casos, forzando) la flexibilidad necesaria para llevar adelante un modelo de gestión novedoso respecto al imperante en el resto del Ministerio. También a la interna del MEC existieron capacidades y se tomaron decisiones que fueron claves para viabilizar la innovación. Por un lado, el apoyo al proyecto de parte de las máximas autoridades políticas del MEC, que le dieron el presupuesto y respaldo necesario para desarrollarse rápidamente y con formas de trabajo diferentes a las habituales en el Ministerio. A su vez, al ser una política pública completamente nueva, existió la oportunidad de contratar a personal con la experiencia, motivación inicial y capacidades adecuadas para imaginar y concretar las innovaciones.

Finalmente, la dirección de CMEC promovió una adecuada gestión del conocimiento y ejercicios de aprendizaje organizacional, habilitando también prácticas de ensayo y error en los niveles medios y operativos que permitieron ir definiendo un modelo de gestión novedoso para el Ministerio y acorde a las necesidades de la política pública.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. En la primera sección se presentan los principales conceptos teóricos y las hipótesis que guiaron el análisis del caso. En particular, se responde qué es y cómo se identifica una innovación en el sector público, así como cuáles son los principales factores que la favorecen o dificultan. En la segunda sección se caracteriza la estructura y el modelo de gestión desarrollados por CMEC y se ofrece la evidencia recabada acerca de su originalidad en el contexto del Ministerio y de su capacidad para aumentar el valor público generado. En la tercera sección se analiza el comportamiento, para el caso CMEC, de las distintas condicionantes de la innovación identificadas a nivel teórico, contrastando las hipótesis operativas definidas. Por último se ofrecen las conclusiones.

## 2. INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO: DEFINICIÓN Y PRINCIPALES CONDICIONANTES

### 2.1. ¿Qué es y cómo se identifica una innovación en organizaciones públicas?

El concepto de innovación surgió en el campo de la economía, asociado a las teorías del cambio tecnológico y el desarrollo económico.<sup>4</sup> Para esta disciplina, *innovación* designa un cambio efectivamente implementado en el marco de un proceso productivo, que permite aumentar el valor agregado durante este. Ese cambio debe ser, sino universalmente original, al menos nuevo para la empresa que lo implementa. La definición más comúnmente utilizada señala que:

Una innovación es la introducción de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores.<sup>5</sup>

Paralelamente, en la última década se ha prestado creciente atención a entender cómo se produce la innovación en el sector público, y qué factores la inhiben o favorecen.<sup>6</sup> A modo de ejemplo, en la actualidad existen en Estados Unidos

4 Véase por ejemplo: Schumpeter (1950).

5 OCDE Eurostat (2005: 56).

6 La preocupación por aumentar la capacidad de las organizaciones públicas de utilizar la creatividad para mejorar los servicios prestados a la ciudadanía puede encontrarse ya en las críticas a los sistemas de administración pública burocráticos tradicionales surgidas en las décadas de 1950 y 1960 y que dieron lugar a la corriente del *nuevo gerenciamiento público*. Véanse Boston, Martin, Pallot, Walsh (1996); Pollitt y Bouckaert (2004).

y Europa al menos cuatro grandes programas de investigación que buscan contribuir con el desarrollo de marcos teóricos, la producción de evidencia empírica y, directamente, la promoción de innovaciones en organizaciones públicas.<sup>7</sup>

Por un lado, también en el sector público una *innovación* es una idea nueva al menos para la organización en cuestión, efectivamente implementada y que agrega valor. Por otro, resulta mucho más difícil definir y medir el valor agregado por una organización pública. Para una empresa privada, funcionando en mercados perfectamente competitivos, el valor de los productos que vende queda representado por el precio de mercado, que refleja las preferencias agregadas de los consumidores (dadas sus restricciones presupuestales y los precios de otros productos). Cuando las empresas añaden valor a los insumos que utilizan, este se traduce en ganancias. Así, el valor en general y el valor agregado por novedades introducidas en el proceso productivo (innovaciones) pueden medirse con relativa facilidad. Ello equivale a decir que las innovaciones se pueden identificar con la misma relativa facilidad.

En cambio, el valor generado por una organización pública no puede ser evaluado de la misma forma. Primero porque, salvo contadas excepciones, los precios de los bienes y servicios que brinda no se determinan mediante el mecanismo de mercado competitivo. Segundo, porque en la mayoría de los casos las organizaciones públicas persiguen múltiples objetivos al mismo tiempo; objetivos cuyo valor no puede ser medido mediante un único patrón y a los que, a su vez, cada ciudadano asigna distinta importancia. De esta forma,

7 Proyectos PUBLIN <<http://www.step.no/publin>>; NESTA <<http://nestainnovation.ning.com>>; MEPIN <<http://www.mepin.eu>>; e Innovations in Government del Ash Center-Harvard <<http://www.ash.harvard.edu/Home/Programs/Innovations-in-Government>>. Véase también el laboratorio de innovación pública desarrollado por el gobierno danés: <[www.mind-lab.dk](http://www.mind-lab.dk)>.

tampoco las preferencias de la ciudadanía pueden ser agregadas. En consecuencia, no existe una métrica que permita calcular el valor agregado por las organizaciones públicas.

A su vez, toda acción en el sector público tiene naturaleza política. En efecto, toda decisión de cambiar cómo o qué hace una organización pública es política, en tanto favorece o perjudica a diferentes actores externos a esa organización y a sus propios miembros. Por lo tanto, los actores involucrados, sus intereses y recursos de poder también deben ser incluidos en el análisis. Estos problemas teóricos han dado lugar, desde mediados de la década de 1990, a diferentes formulaciones del concepto de *valor público*.<sup>8</sup> En este trabajo, consideramos que un cambio en una organización pública agrega valor público (y es por tanto una innovación) si: aumenta la cantidad o calidad de bienes o servicios producidos (eficacia) y/o baja sus costos (eficiencia) y/o aumenta su capacidad para realizar valores apreciados por la ciudadanía, como equidad procedimental y de resultados, transparencia de la acción estatal o legitimidad.

## 2.2. ¿Qué factores favorecen o dificultan la innovación en el sector público?

Otra línea de discusión interesante radica en identificar aquellas condiciones que hacen más o menos probable que una organización pública innova. Para estructurar este análisis del caso CMEC realizamos un ejercicio de síntesis de categorías derivadas de tres *corpus* de literatura: proceso de formulación e implementación de políticas, administración pública e innovación.

Un primer conjunto de literatura remite entonces al proceso de formulación e implementación de políticas públicas

8 El concepto fue originalmente presentado por Moore (1995). Para una revisión de su evolución véase Horner, Lekhi y Blaug (2006).

(en adelante, PFIP).<sup>9</sup> Este nos permite iluminar juegos de poder entre la organización y actores externos que inciden en la probabilidad de innovación. Desde este punto de vista, las políticas no son opciones de un menú que los gobernantes puedan escoger e implementar sin restricciones, sino el resultado de la interacción de un variado grupo de actores. Todo cambio en una política o en la forma de implementarla (como por ejemplo, las innovaciones) implica potenciales ganancias o pérdidas para diferentes actores de *interés-poder* involucrados o afectados de alguna forma. Esos actores intentarán defender sus intereses, utilizando sus recursos de poder, en el marco de reglas preestablecidas que condicionan su interacción. Así, la posibilidad de que un cambio se implemente, así como su calidad y sostenibilidad en el tiempo, depende de cuáles sean, cómo interactúen y qué compromisos alcancen los actores, según las posibilidades que brinda su entorno institucional.

Por lo tanto, este enfoque nos conduce a indagar en un *grupo 1* de dimensiones, que llamaremos «Entorno externo a la organización innovadora / proceso de políticas». Y en particular, nos lleva a plantear las siguientes hipótesis operativas:

- H1 Las organizaciones usualmente innovan para adaptarse a cambios en su ambiente. Por lo tanto, una organización inserta en un ambiente que haya cambiado sustancialmente tiende a generar más innovaciones que otra inserta en un ambiente relativamente estable.<sup>10</sup>
- H2 La existencia de proveedores, usuarios o socios que demanden mejoras en el desempeño de la organización puede catalizar las innovaciones.

- H3 Cuanto menor sea el número de actores de *interés-poder* relevantes para una política y mayor su convergencia de intereses en torno a la innovación, mayores serán las probabilidades de que esta se implemente y se sostenga en el tiempo.
- H4 La existencia de reglas que promuevan el diálogo y la cooperación entre los actores involucrados, así como la presencia de árbitros capaces de forzar el respeto a los acuerdos logrados favorecen la innovación.

El segundo cuerpo de literatura remite a la administración y gestión pública. Esta ha indagado extensamente en la relación entre las regulaciones que ordenan el funcionamiento de las organizaciones públicas y su desempeño en términos de eficacia y eficiencia. En efecto, ese ha sido un eje central de debate entre defensores de modelos de administración de corte *weberiano* o tradicional (en sus distintas variantes) y proponentes de modelos más similares a la organización comercial privada.<sup>11</sup> Por lo tanto, este marco teórico permite identificar un segundo grupo de factores, que llamaremos *grupo 2*: «Reglas que condicionan el funcionamiento de la organización innovadora». Para este trabajo se consideraron dos conjuntos de reglas, las relativas al manejo de recursos financieros y de recursos humanos.

Las reglas que ordenan el manejo de recursos financieros en las organizaciones públicas afectan las posibilidades de innovación en varios sentidos. Por un lado, para que una nueva idea se ponga en práctica y se sostenga hasta producir resultados hace falta financiamiento extra, probablemente no previsto en la presupuestación inicial de la organización. Por lo tanto es esperable que un mayor grado de libertad de los mandos medios para reasignar fondos tenga una relación

9 Véase Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011).

10 Fernández y Wise (2010).

11 Véanse Hughes (2003). *Public Management and Administration*: Macmillan Education; Osborne, D., y Gaebler (1993).

positiva sobre la capacidad de implementar innovaciones.<sup>12</sup> Vale agregar que incluso los sistemas de contabilidad pueden desincentivar innovaciones. Las administraciones más tradicionales registran los gastos por tipos de insumos comprados, sin permitir costear los productos generados por la organización.<sup>13</sup> Es frecuente que los decisores políticos y técnicos no sepan a ciencia cierta cuánto cuesta cada una de las políticas que gestionan. Por ello, tampoco pueden apreciar mejoras de eficiencia generadas mediante optimización de procesos. A esto se suma la tradicional regla de que las organizaciones públicas no pueden reutilizar al año siguiente ahorros generados, complementada por el hecho de que gastar menos que lo asignado se considera indicador de mala gestión. Como resultado, bajo esos esquemas, casi no existen incentivos a mejorar la eficiencia del gasto público y por tanto, a innovar en tal sentido. Por último, las regulaciones sobre compras e inversiones públicas, pensadas para limitar usos fraudulentos, pueden desincentivar innovaciones si para concretarlas son necesarios tortuosos procedimientos.

El otro conjunto de reglas de gestión relevantes para la innovación refiere al manejo de los recursos humanos. La literatura sobre administración pública ha discutido largamente acerca de los efectos de las reglas de reclutamiento, permanencia, ascenso y remuneraciones de los funcionarios sobre el desempeño del Estado.<sup>14</sup> Idealmente, los sistemas de reclutamiento de personal estatal deberían alcanzar varios objetivos simultáneamente, que a veces pueden ser parcialmente contradictorios entre sí. Por un lado, es necesario garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a todos los ciudadanos y

limitar los espacios de clientelismo político. Por otro, es preciso que los mandos medios de las organizaciones sean capaces de contratar en un tiempo razonablemente corto a aquellas personas que reúnan las competencias que a su juicio son necesarias para mejorar el desempeño de la organización.

En el caso de la innovación, una forma rápida de *importar* una nueva idea es contratar a alguien que la haya implementado en otra organización. Por eso es necesario indagar en qué medida esas reglas de reclutamiento facilitan o dificultan la incorporación de funcionarios con el perfil requerido para innovar. Paralelamente, la capacidad de innovación está condicionada por la tasa de renovación de personal.<sup>15</sup> Si la renovación es demasiado baja, existirá menor probabilidad de ocurrencia de nuevas ideas o de intentos de cambiar la forma de hacer las cosas. No obstante, más allá de un punto óptimo, un nivel de renovación muy alto sería perjudicial, en tanto se perdería memoria institucional y el personal carecería de tiempo suficiente para ver dónde introducir cambios o cómo generar apoyos necesarios para hacerlo.

Contradicciones similares pueden ocurrir en relación a las reglas de asignación de responsabilidades, ascensos y remuneraciones. Por un lado, es necesario brindar a los funcionarios protección frente a posibles arbitrariedades de las autoridades políticas. En particular, asegurar que el funcionario solo esté obligado a cumplir órdenes legales y que, cuando corresponda, tenga la posibilidad de expresar libremente su opinión técnica, aun cuando esta vaya en contra de las del jerarca político. Sin embargo, si son mal implementadas, estas protecciones pueden llegar a impedir que los jefes políticos o incluso los mandos medios ejerzan su rol lícito y necesario de premiar y castigar buenos y malos desempeños individuales. A manera de ejemplo, si

12 Pollitt y Bouckaert (2004: 65-74).

13 Pollitt y Bouckaert (2004: 70-73).

14 Véanse: Peters y Pierre (eds.) (2003); Recascino Wise (2004: 669-680); Lavigna y Hays (2004).

15 Dunleavy et al. (2008: 18).

la remuneración está estrictamente vinculada al cargo y los ascensos solo pueden ocurrir de a un grado y condicionados a la existencia de vacantes (como proponen los sistemas burocráticos tradicionales), el jerarca tendrá pocas ocasiones de premiar desempeños positivos. O si para hacer efectiva una sanción hay que completar un proceso probatorio engorroso y políticamente costoso, los «castigos» a los malos funcionarios serán menos frecuentes y menos transparentes. La combinación de ambas situaciones puede generar un ambiente poco amigable hacia aquellos con capacidad y voluntad para introducir cambios positivos. En síntesis, el análisis de CMEC también testeó las siguientes hipótesis:

- H5 Cuanta menor flexibilidad tengan los mandos altos y medios de la organización para reasignar fondos (entre objetivos, entre tipos de insumos, entre períodos de tiempo) o realizar adquisiciones, más difícil resultará innovar.
- H6 En forma análoga, una menor libertad de las autoridades para contratar, reasignar responsabilidades y promover según capacidades y desempeño de cada individuo limita la capacidad de innovación de la organización.

Finalmente, vale reseñar un *grupo 3* de condicionantes de la innovación que han sido detectadas por trabajos específicamente dedicados al tema, relativos a características, capacidades y prácticas desarrolladas por cada organización. Estos factores tienen la particularidad de poder ser controlados directamente por las autoridades de la organización.

- H7 Visibilidad y riesgo político implícito en la misión de la organización. Al respecto, la literatura consultada indica que cuanto mayor fuera la visibilidad o riesgo político asociados a las actividades de una organización, menor sería su propensión a innovar, dado que eventuales fracasos generarían costos demasiado altos a sus responsables. Como casos pa-

radigmáticos de alto riesgo, donde casi no existe margen para la experimentación cotidiana se mencionan a las políticas de salud, seguridad pública o cuidado infantil.<sup>16</sup>

- H8 Existencia de capacidades críticas para la innovación. Varios estudios han detectado cuáles son capacidades críticas que una organización necesita para innovar.<sup>17</sup> Las más citadas han sido: la infraestructura de tecnologías de la información y comunicación (TIC),<sup>18</sup> las competencias generales de los recursos humanos y el apoyo que muestren las máximas autoridades hacia las iniciativas de cambio.<sup>19</sup> En relación a las competencias de los recursos humanos se hace referencia concretamente al nivel de capacitación general del personal de una organización, así como al aporte de ideas y experiencias traídas por personal nuevo.

Finalmente, este grupo de dimensiones incluye prácticas o actividades a realizarse dentro de la organización para mejorar su capacidad de innovación.

- H9 La primera de esas prácticas es la definición de una estrategia explícita y actividades sistemáticas tendientes a que los miembros reconozcan el valor de innovar.<sup>20</sup>
- H10 La segunda es contar con una política activa de difusión de conocimiento dentro y fuera de la organización. En particular, revisar sistemáticamente las sugerencias de cambio del

16 Fernández y Wise, op.cit.

17 Véanse Dunleavy et al. (2006; 2008); Green, Jones y Miles (2007).

18 Una buena infraestructura de TIC multiplica las capacidades de los/las integrantes de la organización para proponer e implementar innovaciones. Por ejemplo, las plataformas de gobierno electrónico facilitan la introducción de mejoras de productos, procesos y comunicaciones de la organización.

19 Véanse Abramson y Lawrence (2001); Borins (2000); Doig y Hargrove (1990); Hennessey (1998); Kemp, Funk, Eadie (1993).

20 Véanse Abramson y Lawrence (2001); Young (2001); Rossotti (2005).

FIGURA 1. Variables condicionantes de la innovación para el caso de CMEC



Fuente: Elaboración propia.

funcionariado y grupos de interés (usuarios, proveedores, socios, grupos afectados), así como las experiencias de otras organizaciones que enfrentan desafíos similares.<sup>21</sup>

**H11** La tercera, que la gestión de recursos humanos apunte a seleccionar y promover funcionarios creativos y emprendedores, al tiempo que los aliente a tomar los riesgos necesarios para implementar cambios, al menos a escala piloto.

A modo de cierre de esta sección, afirmamos que la innovación se presenta como un medio para lograr de mejor forma los fines fijados por quienes dirigen la organización. El cambio debe impactar positivamente en al menos una de las

dimensiones de valor público reseñadas: eficacia en el logro de los objetivos definidos, eficiencia o legitimidad de las políticas o la organización. Las variables que condicionan la innovación se presentan agrupadas en los tres grupos definidos. En el grupo 1 ubicamos características relativas a la interacción de la organización con otros actores durante el proceso de formulación e implementación de políticas, así como las reglas de esa interacción. El grupo 2 está constituido por las normas de manejo de recursos financieros y humanos. Estas no siempre pueden redefinirlas las autoridades de la organización pública, sino que, en el sector público, suelen estar fijadas por leyes y regulaciones generales. Por último, en el grupo 3 se concentran características generales, capacidades y prácticas internas de la organización, definidas como críticas para la innovación. Una síntesis de esto puede apreciarse en la figura 1.

21 Bloch (2010).

### 3. CENTROS MEC: ¿CUÁLES FUERON LAS NOVEDADES Y CÓMO AGREGARON VALOR PÚBLICO?

#### 3.1. Caracterización de la política pública, estructura y modelo de gestión

Centros MEC es una política pública impulsado por el MEC desde el año 2007, actualmente inserto en su Unidad Ejecutora 01, Dirección General de Secretaría (DIGESE), y constituido como Dirección Nacional de Centros MEC por la Ley de Presupuesto n.º 18719 (artículo 504).

Su propósito es mejorar el acceso a la educación no formal y a otros bienes y servicios culturales de «sectores de la población con menores posibilidades de acceso, por causas económicas, educativas, territoriales, generacionales, etcétera»,<sup>22</sup> focalizando sus esfuerzos preferentemente en localidades de menos de cinco mil habitantes.<sup>23</sup> Como objetivos específicos, se plantea educar y sensibilizar respecto a los derechos humanos; promover el uso y disfrute de nuevos productos culturales en personas que habitualmente no acceden a ellos; implementar proyectos y acciones educativas no formales; contribuir a la mejor comprensión social de la ciencia, tecnología e innovación; promover la alfabetización e inclusión digital; así como difundir contenidos culturales y educativos locales a nivel nacional. Paralelamente, su diseño pretende: lograr el mayor involucramiento y apropiación posible de las actividades por parte de la población local; detectar y fortalecer capacidades locales para hacer sostenibles sus efectos; y adaptar la oferta de actividades y contenidos culturales a la comunidad en la que se inserta cada centro local.

22 Centros\_MEC. (2012a: 3).

23 Centros\_MEC. (2012b: 2).

Para alcanzar estos objetivos, los responsables de CMEC desarrollaron una estructura y un modelo de gestión que constituyen una *innovación organizacional* en el MEC.<sup>24</sup>

La estructura de Centros MEC ha ido evolucionando desde sus inicios hacia dos ejes: funcional y territorial (véase figura 2). A nivel nacional, existe una *dirección ampliada*, que a su vez se apoya en un equipo de administración y en otro encargado de coordinar las actividades de alfabetización digital con el nivel departamental. En cada departamento del interior del país se conformaron equipos de dos coordinadores que organizan y supervisan todas las líneas de trabajo en todos los centros de su departamento.<sup>25</sup> Los equipos de coordinadores rinden cuenta directamente a la *dirección ampliada*. En el nivel local, se ubican los centros donde se generan y entregan los bienes y servicios educativos y culturales a los usuarios. Hacia el final del periodo de gobierno 2010-2015, había 125 centros operativos. La atención al público está a cargo de *animadores socioculturales*, que brindan apoyo a los coordinadores departamentales en las actividades y proyectos locales. Estos *animadores* son funcionarios de los gobiernos departamentales,<sup>26</sup> designados, remunerados y dependientes jerárquicamente de estos. También trabajan allí *docentes de alfabetización digital* contratados por el MEC, residentes de las localidades donde se encuentran

24 En la definición adoptada en este trabajo, se trata de un cambio significativo en la forma en que se organiza o dirige el trabajo en la organización. Incluye novedades o cambios significativos en sistemas de gerenciamiento, organización del lugar de trabajo y/o mejoras en la capacidad de aprendizaje e innovación (Bloch (2010: 27 ss).

25 Con la excepción del departamento de Canelones que cuenta con tres coordinadoras.

26 En los casos donde los gobiernos departamentales no proveen de esta figura, Centros MEC extiende la labor de docentes de alfabetización digital a esta función.

FIGURA 2. Organigrama de Centros MEC (2012)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Centros MEC de 2012.

los centros. Reciben inducción y son supervisados por los *asistentes regionales de AD* y en ocasiones, también por los *coordinadores departamentales*.

Centros MEC cuenta con dos tipos de socios permanentes que son parte fundamental de la política pública. El primero son los gobiernos departamentales, cuyo nivel de involucramiento varía caso a caso. Usualmente, además de designar y retribuir a los *animadores*, proveen los locales donde se instalan los centros, su mantenimiento y los traslados de los *coordinadores departamentales*. El segundo socio permanente de es ANTEL, que aporta la conectividad a Internet en los centros y buena parte del hardware utilizado en los talleres de alfabetización digital, así como su mantenimiento.

El modelo de gestión y, en particular, el reparto de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de esa estructura ha ido ajustándose paulatinamente, resultado de un esfuerzo explícito por conciliar que la oferta de contenidos

y proyectos culturales de cada centro sea construida atendiendo las demandas y propuestas locales, y al mismo tiempo se mantenga alineada a los objetivos nacionales específicos de la política pública.

En este sentido, la dirección de Centros MEC partió del supuesto de que sería un error replicar experiencias anteriores en las que técnicos del MEC definían, desde Montevideo, un conjunto de espectáculos considerados de buena calidad y los iban a ofrecer al interior del país. Por ello, desde el comienzo se dio a los coordinadores departamentales la potestad de proponer los espectáculos, talleres y demás actividades a desarrollar. No obstante, en los primeros años se constató la tendencia de los coordinadores a organizar grandes espectáculos con artistas de renombre nacional. Esto generaba una oferta poco variada y discontinua de artistas consolidados, ya que los recursos disponibles se agotaban en pocos eventos.

Para superar esos problemas, por un lado se indujo a los coordinadores a mantener un flujo de actividades más estable, así como a incluir en la programación a artistas, talleristas y espectáculos emergentes o de procedencia local o departamental. Por otro, se comenzó a comunicar a los equipos de coordinadores cuál era su presupuesto indicativo total para cada año, instándolos a asumir la responsabilidad de administrarlo para mantener la continuidad de las actividades. Este explícito esfuerzo por mantener el flujo de actividades, basándose fundamentalmente en la promoción de espectáculos emergentes de cada territorio, implicó en sí mismo un impulso innovador; en cuanto a la ganancia de eficacia, eficiencia y legitimidad de la política, y la creación de valor público (a través del impulso a redes de artistas locales), en las poblaciones donde se instalaba sucesivamente CMEC.

En un sentido similar, la línea de alfabetización digital promueve la posibilidad de que actores locales (animadores socioculturales, docentes, miembros de la comunidad) y coordinadores departamentales desarrollen proyectos propios. Esta distribución de responsabilidades indica que la dirección nacional se reserva la conducción estratégica pero otorga *flexibilidad táctica* a los niveles departamental y local.

Al mismo tiempo, pese a que la administración de todas las contrataciones y compras, así como el ordenamiento de los recursos financieros se mantienen centralizados a nivel nacional, existe un compromiso explícito para que esto no enlentezca la gestión. Para ello, entre otras medidas, se promueve el contacto telefónico como principal canal de comunicación, disminuyendo al mínimo la generación de expedientes y los tiempos de respuesta. También se habilita el diálogo directo entre el nivel local y el nacional en cuestiones operativas, obviando la intermediación superflua de los coordinadores departamentales. En el mismo sentido, se permite a los niveles departamental y local tomar de-

cisiones de entidad sin consulta previa, sujetas a revisión posterior por el nivel nacional. Paralelamente, para que el personal se mantenga enfocado en los objetivos específicos de la política pública en el marco de esta *flexibilidad táctica* la dirección promueve contactos bilaterales y encuentros grupales con los funcionarios regionales, departamentales y locales. En esas instancias se busca clarificar, reforzar y poner en común el sentido de esos objetivos y las modalidades de trabajo.

### 3.2. Originalidad de la estructura y modelo de gestión de Centros MEC y evidencia sobre el valor público agregado

Según la definición adoptada en este trabajo, para que un conjunto de cambios pueda ser considerado una *innovación*, es necesario mostrar que estos fueron novedosos para la organización que los implementó y que efectivamente agregaron valor público. Como originalidad de la estructura, puede afirmarse que CMEC es la primera política de promoción sociocultural con estructura permanente en todo el interior del país que ha tenido el MEC en su historia. En efecto, hasta 2005 el trabajo de la Dirección Nacional de Cultura del MEC en el interior del país se había limitado a financiar actividades o proyectos desarrollados por los gobiernos departamentales u organizaciones de la sociedad civil. A partir de 2005 se comenzaron a ofrecer contenidos y actividades diseñados para el interior, aunque mediante proyectos de corto plazo y sin contar con estructura estable en el territorio.

En segundo lugar, CMEC es la primera estructura de alcance nacional que incluye como socios permanentes —y piezas claves del esquema— a los gobiernos departamentales, encargados de proveer funcionarios, locales y logística en todas las líneas de trabajo de los centros. Las

experiencias anteriores de colaboración solían limitarse al financiamiento conjunto y se agotaban en eventos de corto plazo.

El modelo de gestión desarrollado implica en sí novedades importantes para el MEC. Para empezar, la premisa de que la oferta de contenidos y actividades debe ser construida atendiendo a las oportunidades y necesidades locales hizo necesario abrir nuevos espacios permanentes de participación y esfuerzos específicos por estimular demandas de los ciudadanos. Ello se tradujo en la delegación de autoridad del nivel nacional a los coordinadores departamentales para elaborar la agenda de actividades y contenidos, y adaptar o generar proyectos locales; marcando distancia de experiencias anteriores de la Dirección de Cultura del MEC, que ejecutaba en el interior proyectos concebidos solo desde el nivel nacional. En palabras de un coordinador departamental:

[Anteriormente la práctica era] abrir un mercado para que el artista de Montevideo trabajara en el interior [...]. La Dirección Nacional de Cultura nos mandaba *paquetes cerrados*, le llamábamos nosotros: «va tal espectáculo, tal día a tal hora» [...]. Y no es la idea. La idea es que nosotros elegimos. Tampoco lo elegimos nosotros: lo elige la gente desde el interior (entrevista 3).

Esta ejecución de actividades en y desde el interior obligó a la dirección de CMEC a promover cambios importantes en los procedimientos administrativos del Ministerio. Por primera vez, el MEC tuvo la necesidad de pagar viáticos a funcionarios del interior que excepcionalmente debían acudir a reuniones de trabajo en Montevideo (y no al revés). De forma similar, se habilitó el giro de pagos por servicios prestados a proveedores del Interior, que hasta entonces debían trasladarse a Montevideo para cobrar. Incluso el vo-

lumen y diversidad de compras y contrataciones exigieron mayor esfuerzo del equipo administrativo.

Específicamente, respecto al valor público agregado por la innovación, y como se discutió en el marco teórico, esta medición es siempre un ejercicio difícil. Para hacerlo en el caso de cualquier política pública, idealmente, se requeriría una evaluación de impacto capaz de comparar el efecto generado en la población objetivo una vez introducidas las innovaciones, contra el efecto que de todas formas se hubiera producido de no existir estas, generado por otras variables. En el caso de CMEC, tal evaluación no se ha realizado aún.

No obstante, la evidencia recogida en entrevistas, documentos y registros de esta política pública ofrece argumentos para afirmar que CMEC aumentó la eficacia, eficiencia y legitimidad del Ministerio en su rol de promotor de producción y acceso a bienes culturales.

En primer lugar, en materia de *eficacia*, la nueva estructura permitió extender en forma permanente la cobertura del MEC a segmentos de población que antes no eran beneficiarios de sus políticas culturales, en particular en localidades de entre 400 y 5000 habitantes. A título indicativo, y sin tomar en cuenta los dos Centros MEC de Montevideo,<sup>27</sup> las localidades donde existen CMEC<sup>28</sup> al año 2015 suman 1.144.108 habitantes, según datos del censo de 2011. De acuerdo con estimaciones de Centros MEC, cerca del 75 % de esas personas participó de alguna de sus actividades. Un cálculo conservador estima a su vez que entre 2007 y 2011 los

27 Ubicados en la Escuela de Arte y Artesanías Pedro Figari, en Ciudad Vieja, y en la Terminal Tres Cruces. Funcionan como salas de alfabetización digital.

28 [http://www.centrosmec.org.uy/centro/folder\\_departamentos.jsp?contid=11&centrosmec=yes&site=1&channel=centros&todos=yes](http://www.centrosmec.org.uy/centro/folder_departamentos.jsp?contid=11&centrosmec=yes&site=1&channel=centros&todos=yes).

CUADRO 1. Perfil de artistas, talleristas y espectáculos contratados por Centros MEC (2007-2011)

	2007	2008	2009	2010	2011
Emergentes / Total *	28,6%	42,3%	48,3%	51,7%	53,7%
Procedentes del mismo dpto. donde se encuentra el Centro mec contratante / Total	48,8%	47,8%	60,2%	57,4%	58,3%
Procedentes del interior / Total	63,8%	58,3%	66,2%	68,0%	69,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Centros MEC (2012a: 5).

Nota: \* «Se consideran emergentes a quienes no viven de la actividad artística exclusivamente y profesionales a quienes sí se ganan la vida con estas actividades».

talleres de alfabetización digital registraron más de 33.000 participaciones.<sup>29</sup>

En el mismo sentido, se puede argumentar que las innovaciones mejoraron la eficacia en relación a los objetivos específicos de aumentar y diversificar la oferta cultural y promover contenidos locales. A manera de ejemplo, la delegación en los coordinadores departamentales de las decisiones sobre contenidos artístico-culturales a desarrollar en cada centro fue mencionada y destacada como una fortaleza de la política pública por todos los informantes, incluso por socios externos. También en términos de eficacia en los procesos, puede inferirse que Centros MEC propició el fortalecimiento de capacidades administrativas de la DIGESE del MEC. Varios procedimientos y prácticas de esa Dirección debieron ajustarse para dar cuenta de las nuevas demandas en materia de compras y contrataciones que generó Centros MEC.

29 Centros MEC (2012b: 4).

En cuanto a la *eficiencia*, se desprende de nuestras observaciones que, al conseguir que los socios permanentes brindaran los locales, apoyo logístico y tecnológico, CMEC encontró una forma altamente eficiente de montar la nueva estructura. Esta nueva estructura probablemente hubiera resultado mucho más cara si el MEC no hubiese aprovechado las capacidades de sus socios permanentes. Ello explica en buena medida los constantes esfuerzos hechos por el equipo de dirección, mediante arduas negociaciones, para conseguir el involucramiento de las intendencias en cada departamento del país. A una escala menor, también puede afirmarse que la contratación de docentes de alfabetización digital en las propias localidades fue una solución económica, que evitó gastos en traslados. Además, parece corroborarse que, en la medida en que se comenzó a exigir a los coordinadores continuidad en las actividades, y se los hizo responsables por el presupuesto anual de sus centros, se organizaron eventos y talleres más económicos. De allí, cabe conjeturar que la estrategia de gestión basada en la *flexibilidad táctica* ya descrita hizo más frecuente la con-

tratación de artistas, talleristas y espectáculos emergentes y locales. Se incrementó así la difusión de artistas y contenidos nuevos, procedentes del interior del país, como se aprecia en el cuadro 1.

Finalmente, en términos de *legitimidad*, la evaluación empírica se vuelve aún más compleja, dado que no se cuenta con estudios sistemáticos de la percepción de los usuarios y ciudadanía en general acerca de la política pública. No obstante, podemos sostener como altamente probable que el inédito despliegue territorial, acompañado de una forma de gestión descentralizada y basada en el involucramiento de actores locales, generó una mejora muy notable para el MEC en términos de visibilidad y confianza de la población objetivo. Estas nociones son buenas aproximaciones para pensar en cómo un organismo público gana en legitimidad. Máxime teniendo en cuenta que, a excepción de los CECAP,<sup>30</sup> la única representación estable del Ministerio en el territorio estaba dada por las fiscalías y la Dirección General de Registro de Estado Civil;<sup>31</sup> dependencias ajenas a la función específica de promoción cultural del MEC.

30 Los Centros de Capacitación y Producción (CECAP), dependientes de la DIGESE del MEC, constituyen, en el marco del Programa Nacional de Educación y Trabajo (2005) una propuesta educativa dirigida a adolescentes de 15 a 20 años que se encuentran fuera del sistema educativo formal y no trabajan. Sus objetivos comprenden educación integral, inclusión social, participación ciudadana, reinserción y continuidad en el sistema educativo formal y formación para el mundo del trabajo. Funcionan actualmente diecisiete centros distribuidos en los departamentos de Montevideo, Rivera, Salto, Treinta y Tres, Paysandú, Río Negro, Maldonado, Durazno, Florida, Rocha, Artigas, Colonia y Canelones. (MEC, 2013; CECAP, 2013).

31 Esta Dirección registra nacimientos, defunciones y adopciones, celebra matrimonios y expide certificados de estado civil, entre otros trámites.

#### 4. CONDICIONANTES EN EL PROCESO DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA INNOVACIÓN CENTROS MEC

Habiendo argumentado acerca del carácter innovador de CMEC, analizamos cómo incidieron las variables identificadas en el marco teórico en la generación de las referidas estructura y modelo de gestión. El siguiente cuadro sintetiza el desarrollo político e institucional de CMEC.

A partir de 2005, se materializó un claro mandato de las autoridades políticas del MEC para desarrollar políticas culturales y de inclusión en el uso de TIC en el interior del país. La asignación de rubros específicos para sostener estas actividades en la Ley de Presupuesto 2005-2010 (n.º 17930, artículos 251 y 252) corrobora ese mandato. La idea original de lo que terminó siendo CMEC surgió de los entonces ministro de Educación y Cultura y director nacional de Cultura. Para desarrollarla se conformó un grupo de trabajo con un asesor de nivel político y dos técnicos convocados específicamente por su experiencia en temas de popularización de TIC y alfabetización digital. Este grupo conformó más tarde la dirección de Centros MEC. Hacia 2006, el trabajo se estructuró en tres niveles. El referido grupo de tres personas, que pasó a depender directamente de la DIGESE del MEC, era el encargado de promover el proyecto. Por disposición del ministro, a ese núcleo se sumaron asesores y técnicos de cuatro de las direcciones del Ministerio más vinculadas a la temática del proyecto: Innovación, Ciencia y Tecnología; Educación; Cultura y Derechos Humanos. Al mismo tiempo, el ministro y su gabinete de directores hicieron un seguimiento continuo de los avances, tomando decisiones sobre el diseño en gestación.

En síntesis, el diseño de la nueva estructura comenzó en 2006 y las novedades en el modelo de gestión se introdujeron paulatinamente, como resultado de esfuerzos de aprendizaje y adaptación organizacional.

CUADRO 2. Principales hitos de Centros MEC (2005 - 2011)

2005 Prehistoria	Decisión MEC de llegar al interior del país con políticas culturales (presupuesto asignado en arts. 251 y 252 de ley 17930)
	Experiencias antecedentes de otras Direcciones (en particular DN Cultura) en el interior del país
2006 Formulación	Mandato y validación política en Gabinete de Directores del MEC. Definición de objetivos, estrategia y estructura territorial. Grupo de trabajo integrado por técnicos de varias direcciones del MEC.
2007	Etapa <i>piloto</i> . Implementación de primeros 20 CMEC.
2008-2009	Análisis crítico y mejoras en modelo de gestión:
	Nuevas directivas a coordinadores: delegación de capacidad para proponer contenidos + exigencia de continuidad de actividades y asignación de presupuesto estimativo por departamento.
	Comienza adaptación de procedimientos administrativos en DGS-MEC
	Comienzan prácticas participativas: intercambio organizado y frecuente entre estructura Montevideo e interior, para favorecer alineamiento estratégico, adaptabilidad y aprendizaje organizacional
2010 -	Plan Nacional de Alfabetización Digital, incluye posibilidad de proyectos locales y estructura regionalizada.
	Cambios y fortalecimiento en la estructura en Montevideo
	Institucionalización de la Dirección Centros MEC y consolidación de la política pública como política estable del Ministerio.
	Adaptación a cambios en régimen general de manejo de recursos humanos (común a toda la Administración central)

Fuente: Elaboración propia con base en Centros MEC (2012a; 2012b), y entrevistas realizadas.

#### 4.1. Comportamiento de las condicionantes del grupo 1

CUADRO 3. Comportamiento de las dimensiones del grupo 1. Entorno y actores relevantes

Dimensiones	Influencia esperada sobre capacidad de innovación	Incidencia en Centros MEC
1.1 Oportunidades que brinda PFIP	Mayor estabilidad del entorno, menores incentivos a la innovación	+
1.2 Características de los actores relevantes	Proveedores o usuarios que oferten o demanden innovación; + innovación	+
	Mayor coincidencia de intereses de actores involucrados en política o servicios; + innovación	++
	Mayor interdependencia de actores involucrados en política o servicios a lo largo del tiempo; + innovación	+
1.3 Reglas que condicionan la interacción entre actores externos	Escenarios (conjuntos de reglas formales e informales) de interacción entre organizaciones que permitan / incentivan el diálogo y la cooperación; + innovación	+
	Existencia de “terceras partes” neutrales y con poder para hacer respetar acuerdos; + innovación	NR

Referencias: (+) = la dimensión es relevante e incide en el sentido esperado. (++) = dimensión muy relevante e incide en sentido esperado. NR = no se encontró evidencia de que haya tenido incidencia relevante. (-) relevante, pero incide en sentido inverso al esperado. (--) muy relevante, pero incide en sentido inverso al esperado.

#### 4.1.1. Oportunidades que brinda el proceso de formulación e implementación de la política

Partiendo de la hipótesis operativa H1 de que «cambios en el entorno en que opera la organización generan presiones o incentivos a la innovación», en efecto, se constatan estos cambios significativos de contexto y oportunidades visualizadas por autoridades y técnicos. Las autoridades políticas del MEC y sus principales asesores interpretaron que el vacío histórico de políticas culturales focalizadas en el interior del país les brindaba la oportunidad de marcar una diferencia positiva, atendiendo necesidades hasta entonces insatisfechas de la población de pequeñas localidades, y generando alto rédito político a nivel local. Históricamente, el MEC se había limitado a financiar actividades diseñadas y ejecutadas por otros organismos; y se reconoce que la existencia de ese vacío fungía de oportunidad política.

En términos de la hipótesis operativa H2, sobre la presencia de actores externos que presionarían para avanzar hacia la innovación, se observa que existían demandas, relativamente organizadas. Artistas, promotores y organizaciones culturales transmitían al Frente Amplio sus ideas y reclamos de apoyo activo a la producción y acceso a bienes culturales en el interior, ya durante los procesos de discusión programática y campaña electoral de 2003 y 2004, que antecedieron la llegada de este partido al gobierno nacional. Esas demandas (y ofertas de colaboración) se reiteraron directamente a jercas y técnicos del MEC durante las actividades del Consejo de Ministros en el interior, a partir de abril de 2005. Paralelamente, el nuevo gobierno asumía como prioridad enfrentar el problema de la inequidad en el acceso y utilización de las TIC. En los mismos años, el Poder Ejecutivo lanzaba iniciativas ambiciosas como el Plan Ceibal, la multiplicación de la inversión en infraestructura de conectividad a través de ANTEL, así como la promoción

del gobierno electrónico y temas asociados, a través de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic). Así, el clima también era altamente propicio para el componente de alfabetización digital que se incluyó en Centros MEC.

#### 4.1.2. Las características de los actores relevantes: preferencias, recursos de poder y horizontes temporales

La hipótesis operativa H3 refiere a la coincidencia o divergencia de intereses en torno a la implementación de la innovación, y los horizontes temporales de los actores para alcanzar sus objetivos, que inciden en su propensión a cooperar o no con la innovación. Para el caso de CMEC, puede afirmarse que la coincidencia de intereses fue una variable muy significativa, y la coincidencia de horizontes temporales (o percepción de interdependencia en el mediano plazo) entre los actores centrales tuvo una incidencia moderada; ambas en sentido acorde a la hipótesis de que mayor coincidencia y horizontes *intertemporales* facilitan la innovación.

Puede afirmarse que CMEC solo fue posible gracias al apoyo sostenido en el tiempo de la empresa pública de telecomunicaciones ANTEL y el apoyo de los gobiernos departamentales. En el primer caso, ANTEL y CMEC coincidían en la prioridad asignada a los proyectos de alfabetización digital, sus autoridades políticas pertenecían al mismo partido y compartían el horizonte temporal impuesto por el período de gobierno. Así, alcanzaron prontamente un buen nivel de colaboración. Con respecto a los gobiernos departamentales, se planteaba *a priori* un doble escenario de competencia por la primacía en el nivel local: entre autoridades de partidos diferentes y entre niveles de gobierno. Además, los ciclos electorales también reforzaban la idea de que esos niveles

deberían competir entre sí en el mediano plazo. Si bien estos incentivos a la competencia efectivamente actuaron en muchos casos demorando la implantación de los Centros, las autoridades de CMEC fueron capaces de superarlos. Para ello, hicieron esfuerzos explícitos por convencer a los jerarcas departamentales de que podían compartir los réditos políticos del proyecto.

#### 4.1.3. Reglas que condicionan la interacción entre actores externos

Como hipótesis operativa H4 se planteaba que «la existencia de reglas que promuevan el diálogo y la cooperación, así como la presencia de árbitros capaces de forzar el respeto a los acuerdos logrados entre actores relevantes favorece la innovación». En este sentido, existió una regla general que explica la colaboración de algunos actores externos y por tanto tuvo incidencia moderada en la ejecución y sostenibilidad de las innovaciones. Se trata de la potestad del Poder Ejecutivo para nombrar autoridades de la empresa pública que hizo su parte en la implementación de la innovación. La colaboración de ANTEL en CMEC podría explicarse por dos razones. Por un lado, la coincidencia estratégica sobre la necesidad de promover la alfabetización digital. En efecto, desde 2001, la empresa tenía su propio programa de creación de infocentros comunitarios, implementados junto a contrapartes públicas y privadas. A esa coincidencia estratégica, se suma que, a partir de 2005, el directorio de la empresa pasó a estar integrado por dirigentes del partido de gobierno, que compartían objetivos políticos de mediano plazo y tenían fluido diálogo con las autoridades del MEC. Ese diálogo se vio aún más favorecido por el hecho de que en marzo de 2008 la hasta entonces presidenta de ANTEL fue nombrada ministra de Educación y Cultura. Se mantuvo en ese cargo hasta 2010 y luego pasó a ser subsecretaria del Ministerio.

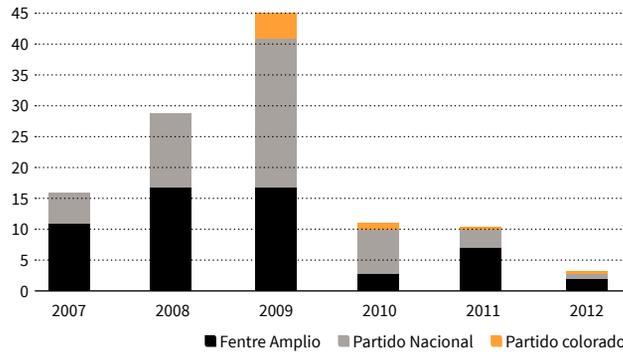
Desde ambas posiciones se interesó y apoyó directamente el proyecto CMEC.

El caso de los gobiernos departamentales es más complejo y merece por tanto un análisis más detallado. Por un lado, cuando CMEC comenzó a implementarse, solo siete de las 18 intendencias del interior del país eran gobernadas por el partido que, desde el gobierno nacional, impulsaba el proyecto: el Frente Amplio. Además, se trataba del primer período en que el FA alcanzaba el gobierno nacional y gobiernos departamentales del interior. Otras 10 intendencias eran gobernadas por el principal partido de la oposición, Partido Nacional (PN) y la restante por el también opositor Partido Colorado (PC). A partir de las elecciones de mayo de 2010, la relación pasó a ser de cuatro intendencias a cargo del FA, 12 del PN y 2 del PC. A priori, podría esperarse que Centros MEC encontrara mayor colaboración en las intendencias gobernadas por el FA y mayores dificultades para implantarse en las demás, en tanto los Centros podrían ser percibidos como una avanzada del partido de gobierno en distritos tradicionalmente controlados por los partidos Nacional y Colorado.

En efecto, los datos de apertura de Centros MEC por departamento respaldan esa presunción. Como indica la figura 3, de los primeros 20 centros abiertos en 2007, 15 fueron inaugurados en intendencias frenteamplistas, mientras que los cinco restantes se abrieron en departamentos del Partido Nacional. Al año siguiente, la relación fue de 16 en intendencias del FA y 12 en intendencias del PN. Tal ventaja se revirtió en 2009, cuando se inauguraron 24 en intendencias del PN, 16 en intendencias del FA y cuatro en Rivera, gobernado por el PC.

El cuadro 4 muestra que en el período considerado (2007 a 2012) las intendencias del FA colaboraron en la apertura de casi tres CMEC cada dos años, casi el doble de los inaugurados en intendencias gobernadas por el PN y más del doble en relación con las del PC.

FIGURA 3. Cantidad de Centros MEC inaugurados por año según partido gobernante en cada intendencia



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 4. CMEC inaugurados por años según Intendencia, por partido (2007-2012)

Partido	A. Años / Intendencia *	B. CMEC inaugurados	Razón B/A
FA	36	51	1,42
PN	64	52	0,81
PC	8	5	0,63

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CMEC (Centros\_MEC, 2012a) y FCS (2012).

Nota: \* Sumatoria de intendencias gobernadas por el partido cada año entre 2007 y 2012. Para todo 2010 se asume la distribución generada por las elecciones de 2005.

Hacia el período 2010-2015 se alcanzó un nivel de cooperación con todas las intendencias que va de «muy bueno» a «mínimo aceptable para operar». No obstante, también se destaca que han existido y en algunos persisten resistencias

y situaciones de falta de colaboración con el proyecto, de distinta intensidad. Los ejemplos citados van desde la no colaboración absoluta, materializada en no facilitar instalaciones ni funcionarios, a negligencia, disposición de funcionarios departamentales insuficientemente capacitados, insuficiente apoyo logístico a los coordinadores departamentales y falta de asistencia en eventos puntuales. Los casos más notorios de obstaculización del proyecto fueron dos intendencias del Partido Nacional, durante el período 2007-2010. En una de ellas, el primer CMEC se inauguró en 2009 y sin la colaboración de la Intendencia, que debió ser suplida por el apoyo de otros ministerios. En la segunda, hubo que esperar a que las nuevas autoridades electas en 2010, también del Partido Nacional, asumieran funciones. Sin embargo, las resistencias no parecen determinadas por el partido que gobierna la intendencia. En efecto, los informantes mencionan que hubo intendencias del PN que rápidamente alcanzaron buenos niveles de colaboración y que dentro del mismo departamento, con el mismo partido de oposición al mando en el gobierno, el recambio de autoridades arrojó cambios muy significativos en el relacionamiento con Centros MEC. En el mismo sentido, se menciona el caso de una intendencia que en ambos períodos estuvo a cargo del FA y se mostró siempre poco colaborativa con el proyecto; por tener una concepción de política cultural diferente a la defendida desde CMEC.

Por lo tanto, la hipótesis alternativa que se puede elaborar, a partir de las entrevistas realizadas, es que las autoridades departamentales más colaborativas (de cualquier partido) percibieron a Centros MEC como una oportunidad de sociedad con el gobierno nacional, que les permitía ampliar su oferta de políticas culturales en el territorio a bajo costo y reteniendo para sí parte del rédito político. Mientras que los opositores, partiendo de una concepción más restringida de la política pública como medio para mantener la hegemonía electoral en el territorio, vieron a CMEC como competencia del

gobierno nacional y potencial catapulta a la carrera política de activistas frenteamplistas locales; y por lo tanto, como una amenaza. En cualquier caso, esta última visión parece haber sido menos frecuente, y pudo ser superada mediante esfuerzos explícitos de las autoridades de Centros MEC por demostrar que el proyecto daba lugar a ganancias para ambos niveles de gobierno. Vale destacar que para vencer esas resistencias los impulsores del proyecto no contaron con ningún mecanismo coercitivo importante. Su principal herramienta fue el diálogo directo con las autoridades. También, el uso, como carta de presentación, de las experiencias más tempranas de colaboración exitosa con intendencias del Partido Nacional.

#### 4.2. Comportamiento de las condicionantes del grupo 2

CUADRO 5. Comportamiento de las dimensiones del grupo 2. Reglas generales

Dimensiones	Influencia esperada sobre capacidad de innovación	Incidencia en Centros MEC
2.1. Reglas manejo recursos financieros	Mayor rigidez para reasignar fondos (entre objetivos, entre tipos de insumos, entre períodos de tiempo) o realizar adquisiciones, mayor centralización de la toma de decisiones sobre gasto; menor innovación	++
2.2. Reglas manejo recursos humanos	Mayor rigidez para seleccionar, reasignar responsabilidades, promover según capacidades y desempeño; menor innovación	++

Nota: (+) La dimensión es relevante e incide en el sentido esperado.  
 (++) La dimensión es muy relevante e incide en sentido esperado.  
 NR = No se encontró evidencia de que haya tenido incidencia relevante. (-) Relevante pero incide en sentido inverso al esperado.  
 (-) Muy relevante pero incide en sentido inverso al esperado.

#### 4.2.1. Reglas de manejo de recursos financieros

Tanto las reglas de manejo de recursos financieros y compras estatales como las de gestión de recursos humanos impusieron dificultades a la implementación del proyecto.

La hipótesis de trabajo H5 indicaba que «cuanta menor flexibilidad tienen los mandos altos y medios de la organización para reasignar fondos o realizar adquisiciones, más difícil resulta innovar». Para el conjunto de la Administración central uruguaya, el modelo de administración financiera busca centralizar la toma de decisiones, con fuertes regulaciones procedimentales, y está organizado en torno a insumos. Es un régimen pensado para controlar el volumen del gasto público y evitar la malversación de fondos, más que para estimular el logro de productos y resultados. Al respecto, vale señalar que CMEC se financia mayoritariamente con fondos del Presupuesto Nacional, sujetos a la normativa vigente para toda la administración central. En este esquema, el presupuesto se asigna por insumos, no por proyectos, objetivos ni productos. Además, los administradores en cada Unidad Ejecutora tienen muy escaso margen para variar esa asignación. Al mismo tiempo, los procedimientos de compra están rígidamente definidos y sujetos a múltiples controles formales *ex ante*. Ante esa realidad, muchos organismos públicos tienden a tercerizar la administración de fondos, comprando y contratando a través de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la dirección de CMEC optó explícitamente por evitar estos mecanismos.

CMEC resultó un proyecto innovador porque estableció una estructura estable en localidades pequeñas de todo el país y desarrolló un modelo de gestión donde la mayoría de las decisiones operativas se delegaron en los niveles departamental y local. La gran centralización de los procedimientos legales de gastos dificultó significativamente esa delegación. El procedimiento para realizar gastos está pensado para asegurar

el control por parte de la dirección financiera de cada unidad ejecutora y por tanto, centraliza la autorización de cada compra a ese nivel. Ello dificulta la innovación de que personal de base tome autónomamente decisiones operativas, incluyendo compras de insumos. Para cumplir con el procedimiento establecido formalmente, la solicitud de compra debe *subir* desde el nivel local o departamental hasta la dirección del proyecto en Montevideo y de allí a la división financiera de la DIGESE del MEC. De esta forma, se multiplican rápidamente las solicitudes que debían seguir el tortuoso procedimiento. En la práctica, eso llevó a que las compras medianas se retrasaran y a que muchas compras pequeñas fuesen afrontadas directamente por el personal, que luego reclamaba la devolución al MEC. El nuevo Sistema de Compras Estatales (SICE) no preveía las situaciones de compra más frecuentes de CMEC, que utiliza como proveedores principalmente a micro y pequeñas empresas, distribuidas en todo el país, realizando compras muy pequeñas, diversas y difícilmente planificables. Tal régimen obliga a los proveedores del Estado a integrarse previamente a un registro único e impone exigencias difíciles de cumplir para micro y pequeñas empresas. La mayoría de los proveedores de CMEC no pertenecían al registro único y por tanto no podía participar de las licitaciones. Un informante grafica la situación con el siguiente ejemplo:

El caso más dramático era el del transporte. Imaginate que tenemos que contratar un transporte para artistas de Cerro Largo a Treinta y Tres. Hacíamos el llamado mediante la página web, se presentaba una empresa de Montevideo que presupuestaba un viaje Montevideo, Cerro Largo, Treinta y Tres, Cerro Largo, Montevideo. Una cosa imposible e imbanicable (entrevista 1).

Estos problemas fueron superados desarrollando procedimientos de asignación de presupuesto, autorización y revisión de gastos ad hoc, cambiando el sentido y oportunidad

en que se utilizan mecanismos preexistentes de asignación de gasto (adelanto de fondos) y realizando apoyo administrativo a los proveedores de CMEC. Ello fue posible gracias al respaldo de las máximas autoridades políticas del MEC. En síntesis, si bien el régimen de manejo de recursos financieros vigente no impidió las innovaciones, ciertamente dificultó su implementación y obligó a buscar soluciones ad hoc.

#### 4.2.2. Reglas de manejo de recursos humanos

La hipótesis de trabajo H6 es análoga a la utilizada anteriormente: «una mayor rigidez para contratar, reasignar responsabilidades y promover según capacidades y desempeños individuales limitaría la capacidad de innovación de la organización».

Los mecanismos de sanciones y premios que puede utilizar un jerarca para incentivar a su personal en la administración central uruguaya son muy limitados, tanto por razones formales como prácticas. La mayor parte del personal está sujeto a un sistema de carrera que hace extremadamente difíciles los despidos.<sup>32</sup> En el mismo sentido, las posibilidades de ajustar individualmente la remuneración son reducidas y requieren múltiples controles. Una serie de cambios introducidos en 2010 y 2011 redujeron aún más las posibilidades de establecer contratos de corto plazo o por fuera del sistema de carrera. También enlentecieron y tornaron más rígidos los

32 A manera de ejemplo, las dos categorías de personal más numerosas (presupuestados y «contratado permanentes») que en 2010 reunían al 87,8% de los funcionarios de la Administración Central, sólo pueden ser despedidos por omisión, ineptitud o delito. Además, esa decisión debe ser refrendada por mayoría de votos de la Cámara de Senadores. Véase Ramos, Gonnet y Milanesi (2013).

procedimientos de selección y contratación.<sup>33</sup> En el caso de CMEC, la inmensa mayoría del personal que llevó adelante la innovación no estaba inserto en ese sistema de carrera, sino que fue contratado específicamente para el proyecto. Ello fue fruto de decisiones explícitas tendientes a contar con personal dotado de capacidades específicas, mayor flexibilidad, dinamismo, orientación a resultados y empatía con usuarios; aptitudes que no abundaban dentro de los organismos estatales involucrados. Se señala que la mayoría del personal del Ministerio inserto en el esquema de carrera ha desarrollado lógicas de trabajo poco dinámicas y absolutamente centradas en cumplir con los procedimientos, o con la parte del procedimiento que es responsabilidad formal del puesto que ocupan.

Se entiende como traba para una mejor gestión la imposibilidad de ajustar individualmente las remuneraciones de quienes asumen responsabilidades o tienen desempeños muy dispares. Algunos informantes señalaron que, si pudieran elegir, buscarían un sistema que les permitiera no renovar el contrato de personas con desempeño insatisfactorio y sustituirlos rápidamente:

Hay gente que la tenemos muy bien evaluada, hay otras que no tanto, pero que no estamos pudiendo hacer el cambio porque no tenemos las herramientas para hacerlo. Y eso nos complica bastante (entrevista 1).

Los informantes afirman que las modificaciones de regímenes y procedimientos vigentes a partir de 2011 dificultaron el reemplazo de coordinadores departamentales y educadores que no cumplían con los estándares exigidos. Así, algunos de ellos podrían haber perdido incentivos para mejorar su ren-

dimiento. La potencial incorporación del personal de CMEC al régimen general de carrera administrativa, con alta seguridad en el empleo, se visualiza como una posible amenaza a la sostenibilidad del proyecto, tal como se viene desarrollando. Al respecto, es elocuente la declaración de un informante en relación al futuro contractual de los coordinadores departamentales:

Lo que nosotros queremos garantizar es que el de coordinador departamental no puede ser un cargo presupuestado, del estilo, «este me lo gané y de acá no me saca nadie hasta que me jubile, y si me jubilo a los 65 sigo en esto» (entrevista 1).

En síntesis, las reglas de manejo financieras y de recursos humanos a las que está sujeto CMEC son percibidas como dificultades para la implementación de varios aspectos del innovador modelo de gestión. Ante esa realidad se apostó, por un lado, a aplicar de la forma más flexible posible esa normativa sin incurrir en ilegalidades, contando para ello con un importante nivel de confianza política desde las autoridades del Ministerio.

#### 4.3. Comportamiento de las condicionantes del grupo 3

CUADRO 6. Comportamiento de dimensiones del grupo 3. Características y prácticas de la organización

Dimensiones	Influencia esperada sobre capacidad de innovación	Incidencia en Centros MEC
3.1. Visibilidad y riesgo político de la organización	Mayor riesgo político implícito en los cometidos de la organización, menor propensión a innovar	++
3.2. Capacidades críticas para la innovación	Mejor infraestructura TIC; más innovación	-

33 Leyes n.º 18719 (2010), n.º 18834 (2011) y n.º 19121 (2013): incluyen disposiciones en igual sentido.

Dimensiones	Influencia esperada sobre capacidad de innovación	Incidencia en Centros MEC
3.2 Capacidades críticas para la innovación	Mejores competencias generales de recursos humanos, mayor nivel educativo alcanzado por el personal; más innovación	nr
	Mayores habilidades específicas resultantes de la capacitación dentro de la organización; más innovación	nr
	Menor nivel de renovación = insuficiente incorporación de experiencias externas; menos innovación.	++
	Nivel de renovación de demasiado alto = incapacidad para que cada individuo conozca lo suficiente como para proponer innovaciones (relación de U invertida)	
3.3 Prácticas / actividades que favorecen la innovación	Mayor apoyo (proactivo o reactivo) a la innovación por parte de máximas autoridades al interior de la organización (unidad de análisis); más innovación	++
	Existencia de estrategia explícita y prácticas tendientes a que los miembros reconozcan valor de innovar; más innovación	+
	Política activa de difusión de conocimiento dentro y fuera de la organización; más innovación	+
	Gestión de recursos humanos para la innovación; más innovación	++

Referencias: (+) La dimensión es relevante e incide en el sentido esperado. (++) La dimensión es muy relevante e incide en sentido esperado. NR = No se encontró evidencia de que haya tenido incidencia relevante. (-) Relevante pero incide en sentido inverso al esperado. (-) Muy relevante pero incide en sentido inverso al esperado.

#### 4.3.1. Visibilidad y riesgo político que enfrenta la organización

En principio, la hipótesis operativa H7 hace referencia a que «cuanta mayor fuera la visibilidad o riesgo político asociados a las actividades de una organización, menor sería su propensión a innovar»; dado que eventuales fracasos generarían costos demasiado altos a sus responsables. En este sentido, CMEC aparece como un proyecto donde no se hallaron referencias al costo político de errores como condicionantes. Se menciona que, desde el interior del MEC, existieron algunas resistencias «a la manera de gestionar y al volumen de trabajo generado», particularmente desde administrativos de DIGESE. No obstante, se señala que pudieron ser superadas a partir del diálogo y del respaldo político, a la vez que, para la minimización de errores, se destaca el aprendizaje de experiencias previas. La Dirección de Cultura del MEC había desarrollado previamente proyectos mencionados como antecedentes relevantes para los impulsores de CMEC, como Un Pueblo al Solís, Un Solo País y Uruguay a Toda Costa, que promovían la circulación de artistas nacionales por el interior. A partir de esas experiencias se decidió focalizar el trabajo en localidades entre 400 y 5000 habitantes. También, algunas debilidades de tales proyectos generaron útiles lecciones aprendidas. Entre ellas, la de que, a efectos de lograr impactos más amplios y duraderos, la agenda de actividades y contenidos culturales debía definirse con la participación de los propios actores del interior del país. De allí, se volvían imprescindibles estructuras estables en las localidades del interior, para promover y encuadrar las demandas locales.

#### 4.3.2. Capacidades críticas para la innovación

##### TIC

La hipótesis operativa H8 define una serie de capacidades críticas para la innovación. La primera de ellas se relaciona a las TIC y funciona en el siguiente sentido: «una buena

infraestructura de TIC multiplica las capacidades de los integrantes de la organización para proponer e implementar innovaciones». Las plataformas de gobierno electrónico facilitan la introducción de mejoras de productos, procesos y comunicaciones de la organización. En este punto, vuelve a relucir la trascendencia de la alianza entablada con ANTEL. Los infocentros comunitarios y espacios de inclusión digital en localidades pequeñas eran imprescindibles para llevar adelante el componente de alfabetización digital. La idea de que ANTEL podía proveer esa infraestructura y mantenerla funcionando de forma más eficiente que el MEC fue una de las razones principales para establecer esta alianza. Por tanto es la carencia, más que la disponibilidad de TIC, la que aparece entre las causas de la innovación: la relación encontrada fue inversa a la esperada según la hipótesis operativa.

### **Capacidades de los recursos humanos**

También dentro de la hipótesis operativa H8 se encuentran las capacidades de los recursos humanos. La literatura sostiene al respecto varias relaciones. La primera apunta a que «un mayor nivel educativo general del personal está asociado a mayor inventiva, capacidad para detectar oportunidades de cambio y habilidades para llevarlos adelante». La segunda propone que «mediante la capacitación formal del personal se pueden incentivar aptitudes específicas particularmente valiosas para la innovación». Ello remite a la capacidad para resolver problemas, habilidades de comunicación y trabajo en equipo. Una tercera relación, dentro de las capacidades de recursos humanos, alude a la incidencia que pueden tener en la capacidad innovadora de una organización las ideas y experiencias traídas por personal nuevo.

Quienes lideraron y dieron forma a CMEC, su estructura y su modelo de gestión, no fueron funcionarios del Ministerio, sino técnicos convocados especialmente para esta tarea. Los dos primeros directores, así como la coordinadora de

alfabetización digital, tenían formación específica y habían participado en proyectos nacionales e internacionales de los cuales adaptaron ideas, metodologías y enfoques. La misma afirmación vale para niveles jerárquicos medios, contratados para la implementación. A excepción de algunos funcionarios administrativos, el personal de CMEC proviene de fuera del Ministerio. Así, vale afirmar que fue un grupo ajeno al MEC el que llevó adelante una solución inédita para la organización. La posibilidad de captar a personal externo, con experiencia y aptitudes diferentes a las disponibles fue, por lo tanto, un elemento crucial para innovar.

Por otra parte, no se detectaron programas de capacitación interna del personal preexistente en el MEC que incidiera en la génesis o implementación de la innovación. En cuanto al nivel educativo (como indicador de competencias generales) del personal, se destacaron capacidades no formales, como el conocimiento de usuarios y potenciales socios locales, la trayectoria previa de los coordinadores departamentales, el compromiso con la comunidad y las capacidades para identificar actores y construir redes locales que demandaran y apoyaran a Centros MEC.

Los recursos humanos fueron señalados reiteradamente como una de las explicaciones centrales del éxito del modelo de gestión de CMEC. Su personal fue seleccionado y contratado específicamente para este proyecto. En otras palabras, las capacidades necesarias no existían en el MEC sino que debieron obtenerse mediante prácticas específicas de selección y gestión del personal.

### **Apoyo político de las autoridades**

El último componente de la hipótesis operativa H8, referente a capacidades críticas para innovar, hace referencia a «la importancia de contar con apoyo (proactivo o reactivo) a la innovación por parte de las máximas autoridades al interior de la organización». En efecto, cambiar la forma de

trabajar siempre conlleva costos extra, riesgos de fracaso (o necesarios fracasos como parte del aprendizaje), y supone enfrentar la oposición de grupos internos o externos que se sientan perjudicados por el cambio. Por ello, resulta clave que las máximas autoridades de la organización se pongan del lado de los innovadores, o al menos los toleren hasta que obtengan sus primeros resultados.

Esta hipótesis se confirma claramente en el caso de CMEC, donde el respaldo de sucesivos ministros y sus equipos de asesores fue central. Ese apoyo hizo posible las alianzas con los socios estables del proyecto. También supuso que se previeran recursos en la Ley de Presupuesto, institucionalizando y dando sostenibilidad al proyecto desde su inicio. A nivel operativo fue clave, respaldando soluciones ad hoc en materia de manejo de recursos humanos y financieros propuestas por la dirección de CMEC, o asegurando una respuesta positiva por parte del resto del aparato administrativo de la DIGESE a las necesidades de CMEC. Vale hacer notar que tal respaldo fue gradual y tuvo algunos límites. Por ejemplo, si bien se respaldó la iniciativa de establecer una estructura permanente en el interior del país, siempre se dejó claro que el Ministerio no podía financiar por sí solo todo el proyecto. Esa restricción financiera (junto con la búsqueda de sinergias y la vocación de encontrar soluciones eficientes) fue determinante para que Centros MEC se vinculase tan fuertemente con ANTEL y los gobiernos departamentales. El respaldo fue a su vez reforzándose a partir de resultados y repercusiones que el equipo de CMEC generó desde los primeros años de su gestión.

#### 4.3.3. Prácticas que favorecen la innovación

La hipótesis operativa H9 sostiene como práctica que favorece la innovación la «definición de una estrategia explícita y actividades sistemáticas tendientes a que los miembros

reconozcan el valor de innovar». Para el caso de CMEC, el fomento de estas capacidades y actitudes se realiza, moderadamente, a través de múltiples instancias sistemáticas de formación e inducción:

«Todos los docentes, antes de empezar a trabajar tienen una formación en la metodología (más que en el contenido). Y después hay tres instancias que son obligatorias en el año, que es un encuentro departamental (que por lo general dura un día); y se reúne todo el equipo departamental que son los coordinadores, los animadores, la gente regional y tratamos que vaya alguno de nosotros, de acá (dirección ampliada). Después, los regionales que son cinco en el año y rotamos las regiones, la composición; pero hay cuatro o cinco departamentos y se juntan los equipos. Y el nacional que es un día, donde se lleva una propuesta pedagógica y se hacen los talleres (entrevista 2).

La hipótesis operativa H10 enmarca, entre las prácticas que favorecen a la innovación, la de «contar con una política activa de difusión de conocimiento dentro y fuera de la organización, revisando sistemáticamente las sugerencias de cambio del funcionariado y grupos de interés». En esta materia de gestión del conocimiento, los entrevistados marcan que el proyecto tiene luces y sombras. Por un lado, los encuentros regionales y nacionales son instancias sistemáticas que permiten a los niveles locales y departamentales expresar sus críticas y sugerencias al funcionamiento de CMEC. Incluso, ha habido invitados especiales que cuentan las experiencias de proyectos similares en otros países. Por otro lado, ha sido lenta la definición de un esquema formal de planificación y monitoreo que produzca evidencia sistemática sobre logros y *debes* del proyecto, en clave de evaluaciones de impacto.

Finalmente, la tercera hipótesis operativa H11 ubica, entre las prácticas que favorecen a la innovación, una «gestión de

recursos humanos que apunte a seleccionar y promover funcionarios creativos y emprendedores, al tiempo que los aliente a tomar los riesgos necesarios para implementar cambios, al menos a escala piloto». En torno a esta dimensión, puede afirmarse que los directores de Centros MEC hicieron un esfuerzo explícito por conseguir al personal necesario para que la propuesta se implementara exitosamente. En efecto, los directores definieron atributos deseables y se involucraron directamente en los procesos de selección. Así, se buscaron coordinadores departamentales, animadores y docentes dispuestos a comprometerse con el proyecto y servir al ciudadano, con flexibilidad, orientación a resultados, dinamismo y adecuado contacto con la realidad social y cultural del territorio.

Nosotros pusimos límite de edad para esto (los coordinadores departamentales) tenían que ser más jóvenes [...] para que se animaran a andar arriba de la camioneta, recorrer los pueblos, cargar cosas. Esas eran condiciones del acuerdo establecido durante la entrevista con el tribunal. [...] Ahí vas estableciendo una cultura institucional de cumplir la palabra y de respetar y honrar los compromisos (entrevista 1).

En la gestión cotidiana existe también la intención, desde el nivel central, de promover que los niveles departamentales y locales tomen decisiones que se revisan *a posteriori*, manteniendo un ánimo constructivo y sin castigar a quienes asumen riesgos razonables. Desde el punto de vista de un coordinador departamental:

En la ejecución tenemos mucha amplitud y el respaldo de la Dirección. Siempre tenemos que dar explicaciones, por supuesto, de por qué se trabaja de esa forma. Pero tenemos el respaldo y la independencia. [...] La política de descentralización llevada por la Dirección es la que favorece al desarrollo (entrevista 3).

El mismo coordinador y otros informantes destacan que esta política incluye también la no renovación de contratos a quienes no alcanzan el desempeño adecuado.

El que no se adapta, muchas veces se va. Y en otros casos no se adaptaron y se les rescindió el contrato. No hubo mayor inconveniente (entrevista 1).

Esto muestra que las prácticas capaces de favorecer la innovación, reseñadas en el marco teórico, estuvieron decididamente presentes en la gestión del CMEC.

## 5. CONCLUSIONES

La innovación organizacional que supuso CMEC puede explicarse desde la batería de dimensiones del marco teórico elaborado, compuesto por sus tres corpus de literatura.

De las derivadas de la literatura sobre procesos de formulación e implementación de políticas, se verifica una fuerte influencia de los cambios en el entorno de la organización MEC, vinculados especialmente a la llegada del Frente Amplio al Gobierno nacional, como generadores de incentivos para la innovación. Se identificaron así factores políticos que abrieron *ventanas de oportunidad* para considerar nuevas propuestas. Respecto al rol de los actores involucrados puede señalarse que, de acuerdo a lo esperado, la coincidencia de intereses y horizontes temporales (o percepción de interdependencia en el mediano plazo) entre ANTEL y el MEC facilitó la implementación de la innovación CMEC. A la vez, que esta sinergia fue promovida con los gobiernos departamentales, a través de arduas negociaciones.

Desde la literatura sobre administración y gestión pública, en relación a las reglas de manejo de recursos financieros, la evidencia recogida demuestra que esta dimensión tuvo

una incidencia alta, en el sentido esperado. Tales normas supusieron importantes constreñimientos para la gestión de Centros MEC. Respecto a las reglas de manejo de recursos humanos, la hipótesis de trabajo era análoga a la utilizada para los recursos financieros. Se apreció que la mayoría del personal que llevó adelante innovación no estaba inserto en el sistema de carrera, sino que fue contratado específicamente para generar e implementar el proyecto. Los (relativos) márgenes de libertad que las autoridades de la política pública dispusieron para contratar, reasignar responsabilidades y promover según capacidades y desempeño de cada individuo resultaron cruciales para la innovación. Ante las perspectivas de una eventual aplicación al personal de CMEC de las normas habituales para los recursos humanos de la Administración central, se consideró tajantemente a estas como restrictivas y perjudiciales para la gestión, tal como se percibió a las normas de manejo de recursos financieros.

En tercer lugar, consideramos la literatura específica sobre innovación en el sector público, que remarca la importancia de las características, capacidades críticas y prácticas específicas de promoción de la innovación por parte de las organizaciones analizadas. Al respecto, resultó clave para el caso la baja visibilidad y riesgo político implícito en la arena de política sobre la cual operó la innovación. Por otra parte, estuvieron presentes ciertas capacidades críticas para la innovación. Entre ellas se destacó notoriamente el apoyo a los innovadores por las autoridades de la organización. También, la experiencia previa del personal reunido para el proyecto (como componente de sus competencias generales). En cuanto a las prácticas de promoción de la innovación, que la gestión de recursos humanos apuntase a seleccionar y promover funcionarios creativos y emprendedores, al tiempo que los alentaba a tomar los riesgos necesarios para implementar cambios, fue constatada como la práctica fundamental.

Recogiendo lo hallado en el análisis de estos tres grupos de dimensiones, sostenemos por lo tanto que: las claves del modelo de gestión de Centros MEC estuvieron enraizadas a la capacidad de negociación y acuerdo con socios potencialmente estratégicos para hacer uso de una ventana de oportunidad política; a un manejo decidida y audazmente flexible de recursos financieros y (especialmente) de recursos humanos (gestión promotora de la innovación); al alto apoyo político de las autoridades; así como al empoderamiento de los operadores en el territorio para gestionar de forma autónoma y creativa la implementación de la política. De la amplia gama de factores que relevamos desde la literatura fue suficiente la presencia de los antedichos para que Centros MEC generase valor público; así también, en tanto innovación organizacional, que significó una nueva disposición del aparato ministerial y de sus lógicas de gestión, para lograr una política cultural novedosa, de mayor eficacia, eficiencia y legitimidad respecto a la trayectoria previa de este organismo.

Como reflexiones finales, vale subrayar que la creación de la red de Centros MEC se trató, a todas luces, de una reforma de alcance mediano, y en un escenario muy propicio para su concreción. Difícilmente, esta idea generase *per se* enconadas resistencias políticas. Aun reconociendo la capacidad de los jefes al frente del proyecto para negociar y generar sinergias y ganancias recíprocas con sus potenciales (y necesarios) socios, la política cultural no suele encontrarse entre las arenas más álgidas para reformar por parte de un gobierno. Se trata de un área que suele ocupar, al menos en Uruguay, espacios muy marginales en la preocupación de la opinión pública, así como en la agenda mediática y en el ojo fiscalizador de los partidos o demás actores de oposición política al gobierno. A su vez, la noción de promover la cultura en el interior profundo difícilmente fuera objetable, en tanto involucra un ideal descentralizador que le es caro al conjunto del sistema político uruguayo.

Por su parte, el relacionamiento con los socios partía de condiciones propicias para el acuerdo y la convergencia de intereses intertemporales. En el caso de ANTEL, se trataba de un socio con una visión de largo plazo que incluía entre sus objetivos estratégicos la difusión de la alfabetización digital en el conjunto del país; objetivo para el cual el proyecto CMEC era una oportunidad muy propicia. Más aún, aconteció entre los altos mandos de los organismos una convergencia directriz inusitadamente estrecha. El hecho de que la presidenta de ANTEL del período acabase siendo designada ministra (y posteriormente subsecretaria) del MEC es un indicador de tal convergencia, facilitadora de una alianza clave entre los organismos. Estas condiciones favorables fueron aprovechadas y potenciadas por un equipo de gestión de CMEC que contaba con experiencia y experticia en la arena de política cultural.

Los hallazgos acerca de la alta y negativa incidencia del régimen de gestión de recursos financieros y humanos sobre el desempeño (en este caso innovador) de las organizaciones de la Administración central coinciden con las conclusiones de la mayoría de la literatura uruguaya que se especializa en reforma del Estado al respecto. Aquí se dedicó especial esfuerzo en describir en detalle los mecanismos y pautas de comportamiento a través de los cuales las reglas de manejo de recursos dificultan intentos de gestión orientada a resultados, enlentecen procesos y generan incentivos perversos en el personal. Ese tipo de evidencia no abunda en los diagnósticos nacionales precedentes.

Salvo contadas y honrosas excepciones, la mayoría de estos trabajos se limita a asumir que, dadas determinadas características de las regulaciones sobre recursos financieros y humanos, se generarán determinados problemas de desempeño, sin detenerse a examinar en detalle la secuencia causal que produce tales resultados. Sin ser concluyente o exhaustiva, la evidencia generada durante este análisis, y en especial las opiniones de quienes están a cargo de la

gestión cotidiana de políticas públicas, apuntan una vez más a la necesidad de revisar a fondo los referidos regímenes de manejo de recursos financieros y humanos de la Administración central. Esto da argumentos para pensar que el régimen de manejo de recursos humanos del Estado uruguayo disminuye sensiblemente la probabilidad de que sus organizaciones propongan e implementen innovaciones. Es necesario encontrar nuevas alternativas para alcanzar un mejor equilibrio entre control de procesos y garantías de legalidad y ecuanimidad por un lado, y orientación a resultados, eficacia y eficiencia por otro. Una de las maneras en que la agenda de investigación podría ayudar a movilizar la discusión política sobre estos temas sería comparando la productividad y *costo-eficiencia* de políticas públicas gestionadas bajo las reglas tradicionales de recursos financieros y humanos contra la de otras gestionadas con reglas más flexibles. Se trata de viejas interrogantes de la literatura sobre gestión pública que, al menos en el caso uruguayo, siguen reclamando más y mejor evidencia para responderse.

Finalmente, lo que queda de manifiesto es que el equipo responsable de la innovación Centros MEC supo *jugar* en los intersticios que se generan en el marco de estos fuertes estreñimientos que implican las normas administrativas del Estado uruguayo para desarrollar una gestión de los recursos financieros, y particularmente de los recursos humanos, flexible y *empoderadora*. En palabras simples, no habría sido viable la generación de una red de Centros así de extendida, con un desarrollo de actividades así de fermental, sin el modelo de gestión que le imprimieron los jerarcas del proyecto. La innovación que supuso Centros MEC para el MEC como institución, y para la política cultural en el país, en tanto transformación generadora de valor público (eficacia, eficiencia y legitimidad) es directamente tributaria de este modelo de gestión. Un modelo de gestión muy audaz para los parámetros a los que nos tiene acostumbrados la administración pública uruguaya.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- ABRAMSON, Mark, y Paul LAWRENCE (2001), «The Challenge of Transforming Organizations: Lessons learned about Revitalizing Organizations», en *Transforming Organizations*, 1-10, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- BLOCH, C. (2010), *Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation*. Module 1 «Conceptual Framework». Disponible en: <[http://www.mepin.eu/documents/extranet/News/May2010/Conceptual\\_framework\\_for\\_measuring\\_public\\_sector\\_innovation.pdf](http://www.mepin.eu/documents/extranet/News/May2010/Conceptual_framework_for_measuring_public_sector_innovation.pdf)>.
- BORINS, Sandford (2000), «Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprise Leaders? Some evidence about innovative Public Managers», en *Public Administration Review*, vol. 60, n.º 6.
- BOSTON, J., J. MARTIN, J. PALLOT, P. WALSH (1996), *Public Management: the New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press.
- CECAP (2013), *Centro Educativo de Capacitación y Producción*. <<http://tramites.gub.uy/ampliados?id=164>> [febrero 2015].
- CENTROS\_MEC (2012a), *Descripción del proceso de construcción de Centros MEC*. Montevideo, MEC, inédito.
- (2012b), *Evolución de datos de actividades descentralizadas de Centros MEC2007-2011*. Montevideo, MEC, inédito.
- DOIG, Jameson W., y Erwin C. HARGROVE (1990), *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*, Abridged ed., Baltimore, John Hopkins University Press.
- DUNLEAVY, P., et al. (2006), *Achieving innovation in central government organisations. National Audit Office Report by the Comptroller and Auditor General*, Londres, National Audit Office UK.
- (2008), *Innovation in Government Organizations, Public Sector Agencies and Public Service NGOs*, Londres, London School of Economics and Political Science.
- FERNÁNDEZ, S., y L. R. WISE (2010), «An exploration of why public organizations “ingest” innovations», en *Public Administration*, vol. 88, n.º 4, pp. 979-998.
- FCS-UDELAR (2012), *Composición de directorios de entes y empresas públicas*, <<http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=569&CatId=86&SubCatId=116>> [febrero 2015].
- GAEBLER, T. (1993), *Reinventing Government*, Nueva York, Plume.
- GREEN L., B. JONES y I. MILES (2007), «Skills for Innovation», en *Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies*, INNO GRIPS.
- HENNESSEY, J. Thomas (1998), «“Reinventing” Government: Does Leadership makes a difference?», en *Public Administration Review*, vol. 58, n.º 6, pp. 322-332.
- HORNER, L., R. LEKHI y R. BLAUG (2006), *Deliberative democracy and the role of public managers*. Disponible en: <<http://www.mbsportal.bl.uk/secure/subjareas/mgmt/twf/114473deliberativedemocracy06.pdf>>.
- HUGHES, O. (2003), *Public Management and Administration*, Basingstoke, Macmillan Education.
- JOSEPH, K. J. (2009), «Sectoral innovation systems in developing countries: the case of ICT in India», en B.-A. Lundvall, K. J. Joseph, C. Chaminade y J. Vang (eds.), *Handbook of Innovation Systems and Developing Countries: Building Domestic Capabilities in a Global Setting*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 183-213.
- KEMP, Evan J., Robert J. FUNK, Douglas C. EADIE (1993), «Change in Chewable Bites: Applying Strategic Management at EEOC», en *Public Administration Review*, n.º 53.
- LAVIGNA, R., y S. HAYS (2004), «Recruitment and selection of public workers: an international compendium of modern trends and practices», en *Public Personnel Management*, vol. 33, n.º 3, p. 237.
- LUNDVALL, B.-A., K. J. JOSEPH, C. CHAMINADE y J. VANG (2009), *Handbook of Innovation Systems and Developing Coun-*

- tries: Building Domestic Capabilities in a Global Setting*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Ltd.
- MINISTERIO\_DE\_EDUCACIÓN\_Y\_CULTURA (2013a), *Misión y visión*, en línea, <[http://mec.gub.uy/innovaportal/v/296/11/mecweb/mision\\_y\\_vision?3colid=294](http://mec.gub.uy/innovaportal/v/296/11/mecweb/mision_y_vision?3colid=294)> [febrero 2015].
- (2013b), *CECAP*, en línea, <<http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/30900/2/mecweb/cecap?parentid=29699>> [febrero 2015].
- MOORE, M. H. (1995), *Creating Public Value Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- NATIONAL\_AUDIT\_OFFICE\_UK (2009), *Innovation across central government*, Londres, The Stationery Office.
- OCDE EUROSTAT (2005), *Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de información de datos sobre innovación*, OCDE-European Commission.
- ONSC (2012), *Vínculos laborales con el Estado 2011. Informe sobre vínculos laborales, altas y bajas (art. 14 ley n° 18719)*, en línea, <<http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Observatorio/InformeVinculosLaborales2011-2.pdf>>.
- OSBORNE, D., y T. GAEBLER (1993), *Reinventing Government*, Nueva York: Plume.
- PETERS, G., y J. PIERRE (2003), *Handbook of public administration*, Londres, Sage.
- POLLITT, C., y G. BOUCKAERT (2004), *Public Management Reform*, Nueva York, Oxford University Press.
- RAMOS, C., D. GONNET, y A. MILANESI (2013), «Public Administration and Bureaucratic Politics in Uruguay», ponencia presentada en el Congreso CLAD. Montevideo, noviembre.
- RECASCINO WISE, L. (2004), «On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behaviour», en *Public Administration Review*, vol. 64, n.º 6, pp. 669-680.
- ROSSOTTI, Charles (2005), *Many Unhappy Returns*, Boston, Harvard Business School Press.
- SCARTASCINI, C., P. SPILLER, E. STEIN y M. TOMMASI (eds.) (2011), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, BID.
- SCHUMPETER, J. (1950), *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3.ª ed., Nueva York, Harper & Brothers.
- YOUNG, Gary (2001), «Transforming the Veterans Health Administration: The Revitalization of VHA», en *Transforming Organizations*, 139-72, Lanham, MD, Rowman and Littlefield.

## Codificación de entrevistas

1. Autoridades de CMEC
2. Técnicos de CMEC
3. Coordinador departamental de CMEC
4. Actor empresarial con experiencia de trabajo junto a CMEC
5. Político participante en la génesis de CMEC

## Centros MEC como agentes de desarrollo: realidades y desafíos

ALEJANDRA CAMEJO

### 1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta reflexiones sobre el papel que han venido desempeñando los Centros MEC en el ámbito local, sobre las posibilidades que tienen de consolidarse como agentes de desarrollo y sobre los desafíos que ello implica.

Creados a partir de 2007 para promover la inclusión social a través del acceso a bienes y servicios culturales en el interior del país, han dejado demostrado su papel muy importante, en particular en centros poblados de pequeño tamaño, donde han respondido a demandas y ocupado espacios desatendidos en forma regular desde organismos públicos.

Las reflexiones que se presentan se basan, en parte, en el vínculo de la autora con Centros MEC a nivel nacional y en los departamentos de Rocha y Durazno (por las tareas de capacitación realizadas en el período 2010-2014).<sup>1</sup> Esto

permitió recabar informaciones sobre cuestiones relevantes, como las acciones realizadas por los Centros MEC, las demandas que reciben de la población y las percepciones de esta sobre el papel de los Centros MEC en diferentes localidades, las características del personal que trabaja en ellos y las relaciones con los gobiernos departamentales. Adicionalmente, se aprovechan insumos y experiencias de actividades de la autora referidas a la promoción del desarrollo en diversas localidades, incluso antes de la creación de los Centros MEC en 2007. Esto permitió analizar, por ejemplo, elementos relevantes del contexto en el que han desarrollado su papel los Centros MEC. En este sentido, si bien iniciaron sus actividades en un contexto de crecimiento económico y de implementación de políticas sociales, en centros poblados de pequeño tamaño se mantenían vigentes impactos negativos de la crisis económica que experimentó el país en 2002-2003. Entre estos, se destacan el debilitamiento del capital social y de la capacidad organizativa de las sociedades locales, así como las dificultades en el acceso a bienes y servicios culturales, a

1 Entre estas actividades, se destacan las siguientes: a) 2010: III Encuentro Nacional de Alfabetizadores de Centros MEC, charla «Integración social y desarrollo local»; b) 2011: capacitación para equipos de todo el país, Centros MEC en Gestión cultural, mapeo de actores e iniciativas culturales del territorio; c) 2012: capacitaciones regionales a los equipos de los Centros MEC de todo el país sobre desarrollo local y articulación de actores; d) 2013: capacitación realizada en el Departamento de Durazno, en la que desde la coordinación departamental de Centros MEC se propuso profundizar en el concepto de participación ciudadana, sus

alcances, seguimiento y evaluación, y las posibilidades concretas de los Centros MEC; y f) 2014: i) capacitación y acompañamiento en la propuesta de los Centros MEC de Rocha de profundizar en los temas de participación, comunidad y redes; trabajando con los equipos de las localidades en la conformación de redes a nivel local, departamental y nacional; y ii) participación en la jornada nacional de Coordinadores de Centros MEC, realizada en octubre de 2014.

medios de comunicación efectivos y a servicios de educación de calidad. Todo contribuía a profundizar la disparidad entre Montevideo, las capitales departamentales, los pueblos y el medio rural (Elissalde, Acosta, Recalde, 2008: 7-8).

Producto de una política pública nacional, los Centros MEC han desempeñado progresivamente, desde lo local, un rol de agentes de desarrollo. Su capacidad de acción articulada con los actores locales, departamentales y nacionales les ha posibilitado concretar propuestas para la transformación del territorio en sus múltiples dimensiones, contribuyendo de forma significativa en la ampliación de las libertades y las opciones de la gente que los habita. Los Centros colaboran con otros actores y participan de actividades promovidas por otras instituciones; por ejemplo, con talleres sobre biodiversidad, sensibilización en prácticas saludables, programas de fomento de turismo social, formación y sensibilización cultural en cárceles, promoción de la integración transfronteriza (en Bella Unión, Artigas, Rivera, Aceguá, Río Branco, Lapuente, Charqueada, Cebollatí y 18 de Julio), o capacitaciones a asalariados y pequeños productores del medio rural disperso. Estas actividades demuestran que su rol trasciende el de animador en la localidad o proveedor de servicios en el área cultural y en la educación no formal.

La consideración de los Centros MEC como un agente de desarrollo amplía y diversifica el mapa de actores en las localidades, sumando un actor de alcance nacional con una mirada y un hacer desde lo local que puede contribuir a reforzar las acciones multinivel (coordinadas entre los gobiernos nacional, departamental y municipal), aportar saberes y recursos, así como una red dada por los propios Centros en todo el país capaz de vehicular las dinámicas de intercambio entre localidades y departamentos.

En síntesis, la experiencia de los Centros MEC, generada en menos de una década, ha mostrado muchos aspectos positivos, pero al mismo tiempo enfrenta varios desafíos para

consolidar su rol como agente de desarrollo de las localidades. Algunos de los desafíos principales tienen que ver con la clarificación del papel que quiere y puede ocupar el Centro MEC en la localidad, con cómo promover la participación de la población en contextos adversos, con los alcances de la participación en relación al modelo de gestión de los Centros MEC, con la formación de los equipos humanos, con evitar la generación de relaciones clientelistas y paternalistas con la población, con cómo vincularse con otros actores gubernamentales y de la sociedad civil estableciendo relaciones de colaboración y coordinación, con la mejora del proceso de rendición de cuentas aprovechando —entre otras cosas— a las TIC, y con la construcción de alianzas y redes.

## 2. ALGUNOS DATOS RELEVANTES

Los Centros MEC comenzaron a funcionar en 2007, concebidos desde el Ministerio de Educación y Cultura para contribuir a la integración social y a la formación ciudadana a través de la difusión de la ciencia, la tecnología, la educación y la cultura. Constituyen espacios físicos cuyo objetivo principal es desarrollar actividades culturales, educativas, de participación social y de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). En otras palabras, son centros educativo-culturales que operan como ámbitos de encuentro, animación, intercambio y acceso a contenidos culturales y educativos por medio de diferentes modalidades, soportes y tecnologías. Se plantearon una gran cantidad de objetivos específicos, entre los que figuran: mejorar el acceso de los ciudadanos a los bienes culturales y a las oportunidades educativas; promover la educación y sensibilización respecto a los derechos humanos (sociales, políticos, etcétera); implementar actividades de extensión, difusión y desarrollo cultural, así como proyectos y acciones de carácter educativo

no formal; fortalecer la presencia del Estado en áreas con menor densidad relativa de servicios culturales y educativos.

Los Centros MEC dependen de una Dirección específica que responde al ministro de Educación y Cultura y desarrollan sus tareas en colaboración con otras dependencias del gobierno nacional, el apoyo tecnológico de ANTEL y colaboraciones de los gobiernos departamentales. En sus inicios, el proyecto Centros MEC apuntó a actuar en poblaciones de menos de 5000 habitantes, aunque posteriormente se extendió su actuación a ciudades mayores. Actualmente, existen 125 Centros MEC distribuidos en los 19 departamentos del país. De acuerdo a las informaciones disponibles, han organizado más de 11000 actividades socioculturales y educativas desde su creación, con la participación de más de 1,5 millones de personas. Esto incluye más de 60000 alfabetizados digitales (Centros MEC, 2014a).

Como se verá más adelante, los Centros MEC han cumplido un papel muy importante a nivel local; papel que ha ido incluso más allá de lo previsto en su concepción en varios aspectos. Cabe destacar la riqueza y heterogeneidad de situaciones que se observan en los diferentes Centros, lo que se relaciona con las características y las demandas de la población en cada localidad, con las características de los equipos locales de coordinadores, animadores y docentes, y con las relaciones particulares establecidas con cada gobierno departamental.

### 3. ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES

Analizar los Centros MEC como agentes de transformación desde los territorios implica repasar su trayectoria, partiendo de algunas precisiones teóricas respecto a los procesos de transformación sobre los que actúa. Estos se refieren al proceso de desarrollo, la promoción del desarrollo local y la construcción de capacidades.

Respecto al proceso de desarrollo, rescatamos definiciones realizadas por Amartya Sen (1999), quien definió el *desarrollo* como el conjunto de los procesos autoconstruidos en los que actores políticos, sociales y económicos intervienen en forma articulada desde sus competencias y saberes para ampliar las libertades y las opciones de la gente que habita un territorio determinado. En este marco, la condición de agente para el desarrollo implica a todo el que «actúa y produce cambios, cuyos logros se pueden valorar en términos de sus propios valores y objetivos, independientemente de que estos puedan o no ser evaluados en términos de algún criterio externo» (Sen, 1999: 18-19). Esta definición resulta útil para analizar los Centros MEC y su papel en el desarrollo de las localidades, a partir de su habilidad para actuar y producir cambios y de su aporte a la ampliación de las capacidades de las personas como forma de incrementar la libertad para elegir un tipo de vida, lo que trasciende el ámbito económico, e incluye los aspectos políticos, sociales y culturales del desarrollo (Sen, 1999).

Esta percepción de los Centros como agente de desarrollo es reconocida desde las localidades y sus equipos, que destacaron especialmente el rol asumido como «facilitador para la concreción de distintos hechos sociales» (Centros MEC, 2012).

En segundo lugar, creemos pertinente analizar los Centros MEC en el marco del desarrollo local. Esto obliga a considerar la diversidad de contextos en los cuales resulta aplicable y profundizar en la dimensión política, económica, sociocultural y ambiental que conforma cada territorio, en forma articulada con los procesos globales, nacionales y regionales en los que están insertos. De la revisión de experiencias de desarrollo local en América Latina queda clara la sinuosidad de estos procesos (Gallicchio, Camejo, 2005), en los que, sin pretender llegar a un modelo único y acabado, se identifican y agrupan los principales componentes: a) el encuentro de los actores y el liderazgo; b) los formas de

acción colectiva que se generan; c) la legitimación, concertación y apropiación del proceso en el territorio; d) las formas de institucionalidad que se crean; y h) las sostenibilidad de los procesos. Las particularidades de cada una de estas instancias inciden en el grado de apropiación y sostenibilidad generado, sin perder de vista que contribuir al desarrollo de una localidad es un proceso en constante construcción.

#### 4. LOS CENTROS MEC COMO AGENTES DE DESARROLLO EN LAS LOCALIDADES

En el curso de su actividad, y desde su creación, los Centros MEC tuvieron el desafío de insertarse en las localidades. Siguiendo los lineamientos planteados por la Dirección de Centros MEC, cada uno de los Centros fue construyendo progresivamente, desde el nivel local, un rol diferencial en la transformación del territorio en sus múltiples dimensiones. Esta tarea la llevó a cabo a partir de la capacidad de propuesta y acción en forma articulada con los actores locales, departamentales y nacionales. Los Centros MEC han sido socios en múltiples proyectos con gobiernos departamentales, programas y organismos del gobierno nacional, así como entidades no gubernamentales. Entre ellos se encuentran diversas áreas del Ministerio de Educación y Cultura, el programa Uruguay Integra de la Oficina de Planificación y Presupuesto, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio del Interior, Comisiones de Desarrollo Local del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, la Dirección Nacional de Medio Ambiente, la Dirección Nacional de Agua, MEVIR, la Comisión Nacional de Fomento Rural y organizaciones sociales de las localidades como clubes, comisiones de fomento y comisiones barriales.

Las apreciaciones de los equipos técnicos de los Centros MEC recogidas en diferentes encuentros nacionales y capa-

citaciones departamentales, así como las opiniones que la autora recogió de integrantes de la sociedad civil en diferentes localidades de departamentos del interior (Salto, Tacuarembó, Cerro Largo y Canelones) sugieren que los Centros MEC han tenido impactos que van más allá del movimiento cultural y educativo, contribuyendo en otras dimensiones del desarrollo, tales como la integración social, la asociatividad y otros. Así, una encuesta realizada en 2013 por el área de seguimiento y evaluación de Centros MEC en la localidad de Tranqueras para medir las percepciones de la población sobre el principal impacto de la instalación del Centro MEC encontró que, además del mayor movimiento educativo y cultural (que son los principales impactos percibidos por el 46,8% y 18,4% de los encuestados), se identificaron otras dimensiones: la integración social (15,2%), la asociatividad (5,2%), la expansión de derechos (5,6%), el movimiento económico (4,4%) y el empoderamiento de los ciudadanos (2,4%) (Centros MEC, 2013).

Cabe destacar que este rol en relación al desarrollo no es reciente. Ya en la apertura del segundo Centro MEC del país en Guichón en 2007, Guillermo Caraballo, quien ejercía la Dirección de Descentralización de la Intendencia de Paysandú afirmó lo siguiente sobre el Centro MEC: «Es una alternativa de desarrollo de la zona. El éxito de este emprendimiento estará en las ganas que le pongan los gurises a partir de ahora, entendiendo que se podrán mejorar sus expectativas de vida en la zona, con educación y trabajo» (La República, 17.6.2007).

Tomando estas referencias, en la siguiente sección se analizan brevemente algunas de las instancias de la labor realizada desde Centros MEC más significativas por su contribución en la generación y el sostenimiento de procesos de desarrollo en las localidades, dando cuenta del potencial como agente de desarrollo que complementa y facilita la labor de otros actores en la localidad.

#### 4.1. Generación de ámbitos para el encuentro de actores en el territorio

Una de las características principales con las que fueron concebidos los Centros MEC es la de ser «ámbitos de encuentro, animación, intercambio y acceso a contenidos culturales y educativos a través de diferentes modalidades, soportes y tecnologías» (Elissalde, Acosta, Recalde, 2008: 41-42). Esto les permite configurarse como actores importantes en el desarrollo local, ya que propiciar ámbitos para el encuentro de actores es clave en este contexto. Las políticas públicas pueden cumplir un papel importante en la construcción de capital social por medio de la promoción y el fortalecimiento de estos ámbitos de encuentro. Además, se generan capacidades a través de la alfabetización digital, la formación cultural y en derechos.

En este sentido, el marco teórico del capital social destaca aquellas políticas públicas capaces de generar instituciones comunitarias que supongan un factor sustancial en la superación de la pobreza y que se constituyan como actores en una sociedad civil democrática mediante la asociatividad.<sup>2</sup> Esto depende, tal como destaca Durston, de cómo actúe el Estado frente a las formas propias de capital social comunitario, ya sea subsumiéndolo en relaciones clientelistas de carácter autoritario y paternalista o reforzándolo en la sinergia y en la *coproducción* de institucionalidad.

La trayectoria de los Centros MEC da cuenta de que, surtidos de la sociedad entre el Ministerio Educación y Cultura, intendencias departamentales y Antel, se han constituido

en un ámbito que promovió el encuentro de actores en las localidades, contribuyendo de esa forma al fortalecimiento del capital social. Este rol fue definido y compartido desde la Dirección y los equipos departamentales, destacándose en la primera etapa el objetivo de marcar la presencia en las localidades, de *existir, posicionarse, convocar, buscar el encuentro*, evitando la lógica de desembarco, tal como recogen los informes departamentales elaborados por el equipo de Seguimiento y Evaluación de los Centros MEC (Centros MEC, 2011a).

El ámbito de encuentro se fue generando como resultado de la metodología de trabajo que fueron implementando los Centros MEC a partir de lineamientos estratégicos y de algunas definiciones básicas, en particular la composición de los perfiles de los equipos de trabajo (animadores, docentes y coordinadores departamentales). Además, en el plano metodológico, durante las reuniones nacionales promovidas por la Dirección de Centros MEC y las visitas a las localidades se fue avanzando progresivamente en las discusiones con los equipos en el territorio.

Para ilustrar el rol en la generación de ámbitos de encuentro, se citan las apreciaciones recogidas en el informe de impacto realizado en la localidad de 18 de Julio, donde se indica lo siguiente sobre el Centro MEC:

Representó un cambio importante para la localidad. En particular implicó el establecimiento de un nuevo espacio de socialización que les permitió conocerse y desarrollar una relación de compañerismo. Hasta entonces, el único lugar donde juntarse era el club social (Centros MEC, 2012).

Igualmente, las instancias permanentes de capacitación y animación promovidas desde los Centros hacen su aporte al fortalecimiento del capital social, ya que tienen algunas de las características similares a las identificadas en estudios

2 «Aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo opera en sus dos formas principales: el individual y comunitario» (Durston, 2000).

recientes como claves en el proceso de conformación efectiva de dicho capital desde espacios institucionales (Small, 2009): a) generan oportunidades de interacción frecuentes; b) son interacciones regulares y organizadas con un cronograma estable y predecible; c) tienen un tiempo de duración que posibilita el conocimiento mutuo; d) tienen un bajo nivel de competencia entre quienes participan de ellas; e) privilegian la cooperación entre las personas como parte de las interacciones; f) desde la organización se generan motivaciones para mantener vínculos con las personas; e) los involucrados generan también motivaciones externas a la propia organización para mantener dichos vínculos. Entre los cambios generados por estas capacitaciones se destaca por parte de docentes y animadores que las personas que hacen los talleres se mantienen agrupadas y se «siguen juntando, se van a ver» y que otras «aparecen a hacer los cursos de vuelta, para no perder el contacto» (Centros MEC, 2014b).

Otro elemento destacable desde el comienzo del trabajo de los Centros MEC ha sido la práctica de puertas abiertas y el ir al encuentro de aquellos individuos que tuvieran interés y disposición de participar de las actividades planteadas. Para ello, una parte importante del trabajo inicial fue identificar el sistema de actores y profundizar el conocimiento del territorio desde las preguntas básicas: quiénes somos y qué hacemos.<sup>3</sup>

El mapa de actores en lo nacional, departamental y local ha tenido transformaciones con los años. Se destaca como cambio sustancial la aprobación —el 13 de setiembre de 2009— de la ley n.º 18.567 de Descentralización y Participa-

ción Ciudadana, que creó un tercer nivel (municipal) de gobierno y puso en actividad 89 municipios, con sus respectivas autoridades electivas, a partir del año 2010. La conformación de los municipios confiere al gobierno local potestades y competencias específicas, entre las que se encuentra el trabajo en pro del desarrollo. Eso amplía las posibilidades de acción articulada entre los distintos niveles gubernamentales.

Paralelamente a la generación de ámbitos para el encuentro de actores, los Centros MEC tienen una importante labor en el reconocimiento de las dimensiones del territorio en los que están inmersos. En este sentido, cabe precisar que si bien los Centros MEC trabajan desde localidades que tienen un territorio determinado por límites político-administrativos, procuran hacerlo con territorios construidos a partir del encuentro de actores sociales, en «un espacio geográfico que busca identificar y resolver un problema común» (Pecqueur, 2000).

En lo que hace al abordaje de la dimensión cultural del territorio, destacan las acciones de identificación de iniciativas culturales, patrimonio local y revalorización de saberes. Así se posibilita la ampliación de las opciones de bienes y servicios culturales y la difusión y promoción de su capital cultural en lo departamental y nacional, como parte de un proceso tan significativo como el expresado en la frase de un coordinador departamental: «integrarse a la dinámica cultural del Uruguay».

A lo largo del tiempo, el reconocimiento entre actores ha buscado dejar paso a formas más complejas de relación entre los Centros MEC y las poblaciones locales. Estas aportan al *interreconocimiento* de quién es quién, qué se hace, qué rol y lugar se ocupa en el territorio, y exploran el cómo, cuándo, dónde y para qué nos relacionamos. Ello ha implicado también trabajar reconociendo jerarquías y conflictos existentes para alcanzar la meta de cambiar el *qué me das* por el *qué hacemos juntos*.

3 José Arocena (1995) destaca que identificar el sistema de actores de un territorio implica considerar los individuos, grupos y organizaciones que son portadores de propuestas, que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales, y también a aquellos cuyo accionar se restringe a estar presentes en el territorio sin propuestas específicas.

En esto ha sido clave el trabajo con enfoque en red como instrumento para promover la acción colectiva (Dabas, 1993), organizando las interacciones con los demás actores en un sistema abierto y horizontal, estableciendo intereses, problemáticas, preguntas y fines comunes, así como la forma de potenciar sus recursos y contribuir a la resolución de problemas que hacen al bien común. Este enfoque del trabajo es valorado de forma altamente positiva por parte de los equipos, sobre todo por aquellos que cuentan en su localidad con una red consolidada. Se reconoce igualmente que el trabajo en red requiere un proceso de aprendizaje, constancia y participación activa, lo que muchas veces resulta difícil de sostener en el mediano plazo. Sumado a esto, este enfoque de red comienza a trascender el interior de los equipos locales de Centros MEC para pasar a pensarse y desarrollarse como nodo activo de una red departamental y nacional en la que se generan intercambios entre localidades y centros de distintos departamentos. Esto se constata, por ejemplo, en expresiones de integrantes de los equipos de los Centros MEC de Rocha, en la reunión de cierre de año realizada en 2014 en Punta del Diablo: «Nos dimos cuenta de que la primera red de apoyo somos nosotros; Centros MEC es nuestra primera red».

También se ha producido un intercambio entre equipos de Centros MEC de distintos departamentos en actividades como maratones de lectura, presentaciones de teatro o rendición de cuentas departamentales.

#### **4.2. Promoción de liderazgos y adaptación al contexto local**

La ascunción de liderazgos y la apropiación del proceso por parte de los actores locales son considerados fundamentales en los procesos de desarrollo local: implican responsabilidad y compromiso (Gallicchio, Camejo, 2005). Como consecuencia, es necesario reconocer las principales fortalezas y debilidades de uno u otro actor, el aporte diferencial que cada uno puede realizar, sus competencias, potestades y restricciones, según su condición de actor estatal o no, entre otros aspectos. Por este motivo, en las instancias de capacitación realizadas con Centros MEC en 2011 y 2012 se propuso profundizar el trabajo sobre el *interreconocimiento* de los actores con incidencia en el territorio, identificando roles y capacidades específicas de los que lideran procesos. Entre esas capacidades se destacan experiencia y formación en temas específicos, capacidad de diálogo y negociación, disposición al trabajo con otros grupos y conocimiento de las limitaciones propias. Los contextos tienen una influencia considerable: algunos son favorables a los liderazgos territoriales y otros son adversos. Los favorables se caracterizan por un sistema de actores denso y diverso, articulaciones *intra*locales y *extra*locales, capacidades técnicas de gestión, reconocimiento y compromiso colectivo con el territorio, y una descentralización territorial que asegura autonomía y recursos (Gallicchio, Camejo, 2005).

##### 4.2.1. Contextos adversos

Las evaluaciones y sistematizaciones de experiencias destacan con frecuencia experiencias positivas sobre las que pueden extraer enseñanzas interesantes y replicables en contextos similares. Si bien esto ha mostrado ser de mucha utilidad, también resulta importante analizar las situaciones que no han mostrado los resultados esperados y las de contextos desfavorables, con el objetivo de definir estrategias para superar los obstáculos y problemas experimentados. En este sentido, aunque la mayoría de los Centros MEC han trabajado en un contexto favorable que contribuyó a generar una buena inserción en sus territorios de actuación, algunos enfrentaron un contexto desfavorable, lo cual planteó grandes desafíos a los equipos de trabajo. Esto se debe a diferentes

situaciones, entre las que pueden mencionarse las siguientes: fuerte desmotivación de la población; influencia de factores políticos en las actitudes frente a las alternativas ofrecidas por los Centros MEC; desinterés general provocado por un sistema de actores con debilidades y asimetrías; reducida renovación organizacional y dependencia de élites dirigentes.

Un ejemplo de contexto donde el entramado social es aún débil (pero se busca revertir la situación profundizando el trabajo desde los Centros MEC) se da en Río Branco. Allí se han constatado dificultades para congregar a los actores de las diferentes organizaciones, ya que las experiencias desarrolladas hasta el momento no han logrado ser exitosas (por ejemplo, los Consejos Sociales). En este sentido, algunos actores manifestaron su interés en que el Centro MEC asuma un rol activo en el desarrollo y profundización del trabajo con la sociedad civil organizada (Centros MEC, 2013b).

En otros casos, la evolución histórica de la localidad se caracteriza por la dependencia de agentes exógenos, lo cual genera una predisposición positiva a trabajar y delegar el liderazgo en esos actores. Esta variedad de situaciones indica la importancia de contar con un diagnóstico claro del contexto, con el objeto de establecer estrategias adecuadas para promover una mejor inserción de los Centros MEC. También es importante analizar las experiencias de Centros MEC que han logrado revertir situaciones provocadas por contextos adversos. Por ejemplo, trabajando uno a uno, consolidando confianzas desde el trabajo cotidiano, construyendo alianzas con actores no empoderados y respaldando a los Centros por medio de articulaciones con otros actores gubernamentales.

### 4.3. La participación para el hacer

Los Centros MEC se definen como espacios para la participación ciudadana, lo cual supone «una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la

cual estos últimos penetran en el Estado» (Cunill, 1991). Dos elementos caracterizarían la participación y la diferenciarían de otras formas de intervención social: es una intervención en el curso de una actividad pública y debe ser expresión de intereses sociales. Resulta destacable que esta visión fue implementada con anterioridad a la promulgación de la Ley de Descentralización y Participación de 2009. Cabe mencionar que la aplicación de políticas de participación en nuestro país es relativamente reciente, lo que se manifiesta en una comprensión muy diversa del término, que no siempre abarca el gradiente completo de formas en que se puede entender:<sup>4</sup> desde *tomar parte*, *formar parte*, *tener parte*—con sus respectivas instancias de menor involucramiento, como *informar* y *consultar*— hasta los mayores alcances, como el de la *colaboración*, *cogestión* y *delegación*.

Las experiencias de participación promovidas desde los Centros MEC incluyen varios tipos de acciones, entre las que se destaca la difusión de información relevante y la realización de intercambios (por ejemplo, asambleas ciudadanas en San José), consultas para definir la planificación de los centros a través de instancias múltiples (reuniones en centros educativos, buzones para recibir sugerencias en puntos centrales en las localidades), la elaboración de proyectos en temas que se identifiquen como relevantes para las localidades y la organización de actividades de gestión conjunta. Como aspectos positivos, se destaca que las instancias de participación promovidas contribuyeron muchas veces a movilizar a la población y a afianzar la relación de los Centros MEC con

4 A modo de ejemplo, pero de cierta significación, un resultado reiterado en varios talleres sobre la temática participación es la asociación por parte de los adultos mayores del término participación con: 1) una modalidad de compra de boleto de lotería, 2) una invitación para asistir a la ceremonia de matrimonio que excluye la fiesta y 3) ser parte de una actividad.

la población local. Sin embargo, en varios casos hubo una distancia entre la participación deseada y la efectivamente lograda, y en otros las instancias de participación promovieron expectativas y demandas que a veces no pudieron ser satisfechas por limitaciones de recursos humanos y técnicos.

Estas dificultades sugieren que avanzar en el compromiso de la delegación y la cogestión constituye uno de los grandes desafíos de los Centros MEC. En primer lugar, se enfrenta el desafío de promover la participación de una mayor diversidad de actores. En segundo lugar, el de evitar que las limitaciones de recursos puedan dificultar el sostenimiento de mecanismos de participación, dado que no satisfacer demandas generadas en esos ámbitos puede generar decepción y producir a su vez efectos negativos en la participación y en la visión de la población respecto a los Centros MEC. En este sentido, resulta fundamental transmitir a la población la idea de *participación* como una *construcción conjunta* de iniciativas entre los Centros MEC y la población, en contraste con la participación meramente como identificar demandas que deben ser satisfechas por el Centro MEC. Al mismo tiempo, deben destacarse los desafíos de la participación orientada a la delegación y cogestión, lo que implica otorgar a los participantes parte del poder de decisión.

Sobre la base de estas consideraciones, se entiende fundamental acordar estrategias de participación de la comunidad y otros actores, y generar herramientas para la implementación de ámbitos de participación, así como su seguimiento y evaluación.

#### 4.4. Fortalecimiento de la gobernanza

La prioridad dada por los Centros MEC al trabajo articulado con actores estatales nacionales y departamentales, y con actores de la sociedad civil, representa una oportunidad para fortalecer la gobernanza territorial (Fürst, 2001), lo

cual requiere que los actores públicos y privados aporten recursos para lograr objetivos compartidos, clarificando quién hace qué, cómo y cuándo para lograr la acción colectiva en un territorio.

Otro aporte que complementa el fortalecimiento de la gobernanza territorial consiste en disponer de instancias para evaluar los procedimientos y logros, proponiendo herramientas de contralor ciudadano. En este sentido, resultan interesantes las experiencias realizadas a fines de 2014 en los departamentos del este del país (Rocha, Lavalleja y Cerro Largo). Allí se generaron instancias de rendición de cuentas, en línea con la nacional realizada por la Dirección de Centros MEC (Centros MEC (2014a)). Las autoridades y equipos de Centros MEC explicaron públicamente, de forma precisa y completa, la forma en que cumplen con sus responsabilidades, las actividades realizadas y sus alcances. Se buscó además un formato de diálogo, con apoyo de materiales audiovisuales que recogieron no solo las acciones realizadas, sino también la voz de quienes participan de las actividades de los Centros MEC.

La práctica de rendición de cuentas es relativamente reciente en la gestión pública en Uruguay. Si bien se han institucionalizado instancias desde los municipios y gobiernos departamentales (así como desde algunas dependencias del gobierno central), no es una práctica arraigada como proceso mediante el cual el ciudadano ejerce su potestad de exigir respuesta por el uso de los recursos que él ha delegado, manifiesta su satisfacción o insatisfacción por la forma en que han sido utilizados y participa activamente en la redefinición de las políticas para el futuro (Arisi, 2007).

La rendición de cuentas por los Centros MEC en los departamentos ayuda a difundir lo realizado y a generar prácticas que propician la transparencia en la gestión y la generación de canales para recibir respuesta por parte de los ciudadanos y para comprometerlos en el contralor.

## 5. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

La experiencia de los Centros MEC ha sido positiva e innovadora. Estos han cumplido efectivamente un rol como agentes de desarrollo en las localidades, aunque ese rol no estuviera definido de forma expresa en sus objetivos. Lo más destacable es que han trascendido el papel de meros proveedores de servicios educativos y culturales y se han convertido en actores con capacidad de propuesta y de implementación en temas y abordajes diversos.

Para ello, resultó fundamental su esfuerzo permanente por generar espacios de encuentro, fomentar la participación ciudadana y promover actividades articuladas con actores gubernamentales y de la sociedad civil en temas que hacen a lo económico, ambiental y social.

Mirando hacia el futuro, pueden identificarse desafíos para consolidar el papel de los Centros MEC como agentes en el desarrollo de las localidades. También, los objetivos definidos para los centros en términos de integración social y participación. En primer lugar, debería reflexionarse sobre tres grandes cuestiones:

- a. El papel que debería ocupar el Centro MEC en el territorio en el que actúa, y en particular su rol como actor relevante en el desarrollo local. Esto implica responder a preguntas como: i) ¿Cuál es el rol que quiere y puede ocupar el Centro MEC? ii) ¿Qué rol beneficia a las localidades?
- b. Cuáles son las capacidades de los recursos humanos necesarias para poder ser actor de desarrollo, lo que implica disponer de habilidades específicas; por ejemplo, en materia de negociación, dinámica de grupos, resolución de conflictos, formulación de proyectos, gestión y movilización de recursos, entre otros.
- c. Cómo posicionarse en este rol complementando el accionar de otros posibles agentes, ya sean actores gubernamentales o de la sociedad civil.

Además, contamos con el desafío de continuar avanzando en las líneas de acción que han mostrado ser un aporte positivo a las condiciones de vida de los territorios, mejorando el desempeño en el rol cumplido hasta el momento:

- a. Participación y descentralización. El enfoque participativo ha sido uno de los elementos centrales del trabajo de los Centros MEC. Para el futuro, es posible identificar varios desafíos en relación a la participación:
  - i. cómo promover la participación de la población en contextos adversos, en los que hay, por ejemplo, fuerte desinterés, participación con poca diversidad de actores, desconfianza y escasa colaboración de élites o dirigentes locales, o superposición de acciones con gobiernos departamentales;
  - ii. definir las características y límites de la participación en el modelo de gestión de los Centros MEC, que pueden variar: desde la simple consulta a la descentralización de decisiones relativas, por ejemplo, a la planificación de acciones y aplicación de los recursos;
  - iii. profundizar en la evolución de la participación, según el momento y en sus diferentes grados, en cuanto a la definición de lo deseable y necesario según las localidades y cuidando de no quedar en los primeros escalones;
  - iv. cómo hacer un uso positivo de los liderazgos existentes y cómo renovar los actores participantes y manejar los posibles conflictos entre los nuevos actores y los que ya se encontraban participando;
  - v. establecer acciones que eviten la falta de continuidad en la participación de personas que pasan por los Centros MEC, por ejemplo, en capacitaciones específicas, intentando integrarlos de manera permanente en actividades del Centro y en la cogestión;
  - vi. cómo evitar modelos de acción de los Centros que posibiliten la creación de relaciones clientelistas y paternalistas;

- vii. fomentar la coherencia y complementariedad en la implementación de acciones con otros actores gubernamentales y de la sociedad civil (es fundamental establecer relaciones de colaboración y coordinación, evitando la competencia, superposición de propuestas y profundización de conflictos);
  - viii. cómo profundizar los procesos de rendición de cuentas, aprovechando a las TIC como instrumento para la veeduría ciudadana;
  - ix. construir alianzas complementarias y no sustitutivas del proceso de articulación de actores y del trabajo en red: la constitución de alianzas implica una forma de relación en la que cada actor aporta la capacidad, habilidad, destreza o recurso que resulta complementaria respecto a la de los otros actores involucrados, generando así una ventaja comparativa.
- b. Aplicabilidad del modelo de gestión en ciudades y capitales departamentales. Concebido inicialmente para actuar en localidades menores de 5000 habitantes, se han ido creando Centros MEC en capitales departamentales con problemas y dinámicas sociales y económicas muy diferentes. Esto sugiere la necesidad de reflexionar sobre si es posible aplicar en las ciudades y capitales el mismo modelo de gestión que en pequeñas localidades.

Para capitalizar los logros y continuar avanzando en el futuro, sería importante:

- a. mantener la flexibilidad de los Centros mec y su apertura a la adaptación a las demandas locales;
- b. continuar y profundizar en la autonomía en el uso de los recursos asignados desde la Dirección de los Centros mec;
- c. continuar enfatizando en la inclusión social de los sectores de la población más desfavorecidos, pero manteniendo al mismo

tiempo una apertura a todos los sectores de la sociedad, de manera que se promueva una más amplia participación y una mejor integración social;

- d. avanzar en la articulación con otros organismos, pero evitando transformar a los Centros mec en oficinas desconcentradas de ministerios u otras entidades;
- e. consolidar y profundizar los procesos incipientes de rendición de cuentas, así como la participación en la definición de objetivos y en la planificación de actividades futuras.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARISI, D. (2007), *Fortaleciendo la cohesión social y la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas*, Bogotá, BID.
- AROCENA, José (1995), *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Caracas, CLAEH-Nueva Sociedad.
- CENTROS MEC (2011a), «Informes de caracterización por departamento», Montevideo, MEC, Equipo de seguimiento y evaluación de Centros MEC, documento interno inédito.
- (2011b), *Desarrollo de Centros MEC*. <[http://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2011/noticias/NO\\_C064/Centros\\_mec.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2011/noticias/NO_C064/Centros_mec.pdf)> [diciembre 2014].
- (2012), «Informe evaluación de impacto en la localidad de 18 de Julio», Montevideo, MEC, Equipo de seguimiento y evaluación de Centros MEC, documento interno inédito.
- (2013a), «Informe de evaluación de impacto en la localidad de Tranqueras», Montevideo, MEC, Equipo de seguimiento y evaluación de Centros MEC, documento interno inédito.
- (2013b), «Informe de evaluación de impacto del Centro MEC Río Branco», Montevideo, MEC, Equipo de seguimiento y evaluación de Centros MEC, documento interno inédito.
- (2014a), «Material de difusión. Rendición de cuentas. Agosto 2014».

- Disponible en [http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/55832/2/mecweb/rinde\\_cuentas?parentid=4465](http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/55832/2/mecweb/rinde_cuentas?parentid=4465) [diciembre 2014].
- (2014b), «Informe de seguimiento Departamento de Rivera», Montevideo, MEC, Equipo de seguimiento y evaluación de Centros MEC, documento interno inédito.
- CUNILL, N. (1991), *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD.
- DABAS, E. (1993), *Red de redes. Las prácticas de intervención en redes sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- DURSTON, J. (2000), *¿Qué es el capital social comunitario?*, serie Políticas Sociales, 38, Santiago de Chile, CEPAL.
- ELISSALDE, Roberto, Karina ACOSTA y Andrés RECALDE (2008), *Educación la demanda*, Montevideo, UNESCO/MEC.
- FLORES, M. (2006), *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento - uma visão do estado da arte*, Santiago de Chile, RIMISP, p. 7.
- FÜRST, Dietrich (2001), «Regional governance - ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?», en *Raumforschung und Raumordnung*, vol. 59, n.º 5-6, pp. 370-380. Disponible en <http://link.springer.com/article/10.1007%2FBF03183038#page-1> [diciembre 2014].
- GALLICCHIO, Enrique, y Alejandra CAMEJO (2005), *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*, Montevideo, CLAEH-DIBA.
- La República* (17.6.2007), «Centros MEC, un camino para los jóvenes», Montevideo. Disponible en <http://www.lr21.com.uy/comunidad/265963-centros-mec-un-camino-para-los-jovenes-sin-depender-del-lugar-en-que-vivan> [diciembre 2014].
- PECQUEUR, B. (2000), «Territorios con identidad», en M. FLORES (2006). *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento - uma visão do estado da arte*, Santiago de Chile, RIMISP, p. 7.
- SEN, Amartya (1999), *Development as freedom*, Nueva Delhi, Oxford University Press.
- SMALL, M. (2009), *Unanticipated Gains: Origins of Network Inequality in Everyday Life*, Nueva York, Oxford University Press.

## Lo (im)palpable de una política TIC

SOLEDAZ MORALES RAMOS Y MARIANA GONZÁLEZ LAGO

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como finalidad reflexionar acerca de los impactos, perceptibles e impalpables, de una política de tecnología de la información y comunicación (TIC) como es el Plan Nacional de Alfabetización Digital (PNAD) implementado por los Centros MEC del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) del Uruguay.

El documento se estructura en dos partes. En primer lugar se describen de manera muy resumida los cometidos del plan y se analizan algunos posibles escenarios para su ampliación. En segundo lugar, se focaliza el análisis en tres dimensiones: una reflexión sobre los efectos del PNAD en la vida cotidiana de los alfabetizados digitales, el PNAD en clave de lo simbólico y el lugar que ocupa el plan en el entramado de políticas TIC en Uruguay. Por último, se desarrollan algunas reflexiones en relación a los desafíos y potencialidades del plan.

### 2. DESCRIPCIÓN DEL PNAD Y ESCENARIOS DE AMPLIACIÓN

Los Centros MEC son espacios con actividades educativas, culturales, recreativas, de difusión de ciencia y tecnología y de entretenimiento. Funcionan en pequeñas localidades, de menos de 5000 habitantes, y en las capitales departamen-

tales de todo el país para favorecer la participación social y el acceso a las TIC (Centros MEC, 2007; Elissalde, Acosta, Recalde, 2008).

La única política que es centralmente planificada y desarrollada desde la dirección de Centros MEC es la de los cursos de alfabetización digital.<sup>1</sup> En el proyecto escrito por Centros MEC y en la documentación de divulgación del PNAD se puede observar que esta tiene por objetivo general «promover la alfabetización digital a fin de disminuir la brecha de Uruguay respecto a otros países y de los ciudadanos entre sí, como medio de mayor acceso a la educación y a la cultura» (Centros MEC, 2007: 5).

En este contexto, el PNAD se formula como un plan dirigido al público adulto, en la medida en que se entiende que otras políticas, en particular el Plan Ceibal, se dirigen de manera universal al público infantil y adolescente (Elissalde, Acosta, Recalde, 2008). Se señala, por tanto, que su naturaleza es diferente a otros cursos convencionales de informática o computación:

1 En lo demás, Centros MEC es una política de descentralización donde cada Centro decide qué ofrecer en cada espacio: elige entre una variedad de propuestas que se coordinan desde la Dirección, intentando que se contextualice en las necesidades e intereses de los participantes de cada localidad.

En un sentido amplio, *alfabetización digital* es entonces el proceso de aprender a leer y escribir con las TIC. Lo importante no es solo fomentar el aprendizaje del manejo de las computadoras e Internet para ser usadas como fuentes de información, sino también como herramientas de creación de contenidos, puesta en común de esos materiales y generación de una lectura crítica frente a las diferentes opciones que se nos presentan. Por todo esto, no estamos hablando de informática o computación. Estamos hablando de algo que trasciende esas nociones para adentrarse en una dimensión más profunda, cultural y social. Estar alfabetizado digitalmente requiere habilidades y conocimientos, pero también concientización y actitudes críticas (Elissalde, Acosta, Recalde, 2008: 17).

El PNAD se enmarca en el objetivo más amplio de Centros MEC:

Contribuir a la integración social y a la formación ciudadana mediante la creación de centros educativo-culturales (Centros MEC) que operen como ámbitos de encuentro, animación, intercambio y acceso a contenidos culturales y educativos a través de diferentes modalidades, soportes y tecnologías. (Centros MEC, 2007: 5)

Combinar la alfabetización digital con otras políticas de cohesión social a través de la difusión de la cultura, la educación no formal, la ciencia, la tecnología, los derechos humanos y el entretenimiento inclusivo son el camino para cerrar las distancias. Esa parece ser una línea estratégica que la realidad ha abierto y que los Centros MEC, entre otros, pueden desarrollar (Elissalde, Acosta, Recalde, 2008: 12-13).

Saber manejar un *mouse* y el teclado, encontrar y crear un documento, crear una cuenta de correo electrónico, navegar por Internet, hacer trámites o descargar un archivo son algunas de las actividades que se enseñan en los talleres del

módulo básico.<sup>2</sup> Son contenidos que se desarrollan de a uno por clase. A estos cursos básicos se agregan otros cursos de tipo avanzado y algunos con contenidos específicos.

Además de desarrollarse en el marco de los Centros MEC, el PNAD se está implementando en el departamento de Montevideo en un formato diferente. Por un lado, debido a que no se enmarca en el accionar de los Centros, sino que funciona de manera autónoma, en distintas modalidades locativas.<sup>3</sup> Por otra parte, debido a que no posee presupuesto específico para su desarrollo.<sup>4</sup> Esto se debió a la demanda de la población montevideana,<sup>5</sup> lo que redundó en la toma de decisiones respecto a la ampliación de la propuesta en la capital, aspecto que hasta ese momento no había sido planificado ni era central para el desarrollo del programa, así como tampoco del plan.

La reciente instalación en el departamento de Montevideo hace repensar la necesidad de analizar la ampliación del PNAD a todo el país.

En primer lugar, se observa que en las localidades pequeñas donde el plan se implementa se ha alcanzado un umbral de alfabetización que podría considerarse universal (en la población adulta). En este sentido, sería pertinente

- 2 Son diez talleres en total en grupos ocho participantes como máximo.
- 3 La primera sala se instaló en la Escuela Figari de la UTU en el año 2008. A partir del 2013 se instalaron salas en el Club de Funcionarios de CUTCSA, en un centro barrial en el Paso de la Arena y en la terminal Tres Cruces.
- 4 La implementación del PNAD en Montevideo se realiza con el presupuesto global de Centros MEC.
- 5 En el año 2013, Centros MEC publica en la parte posterior de las facturas del BPS el llamado a personas interesadas a inscribirse en los cursos del PNAD. Si bien no estaba prevista su realización en el departamento de Montevideo, fue tal la demanda que se debió tomar medidas para poder dar respuesta.

reflexionar sobre el futuro del desarrollo de los cursos básicos de alfabetización en estos contextos.

En segundo lugar, en Montevideo se detecta una demanda insatisfecha de alfabetización digital básica, lo que plantea, por tanto, la necesidad de profundizaciones en contenidos. En Montevideo, el PNAD se desarrolla de manera autónoma a los Centros MEC, mientras que en el interior del país ambas iniciativas funcionan de manera complementaria.

Se observa que la complementariedad de objetivos entre Centros MEC y el PNAD es fundamental en el contexto de las pequeñas localidades, y seguramente también en las capitales departamentales, en la medida en que favorecen la apropiación social de las TIC. En el departamento de Montevideo existen otras iniciativas de desarrollo local que determinan que no sea tan necesario el trabajo en conjunto, aunque sí requeriría de coordinación con el resto de las políticas.

En este sentido, puede advertirse que el PNAD se encuentra ante un importante desafío respecto a su ampliación, y ello en base a definiciones de objetivos y contenidos del plan. En principio, pueden advertirse dos posibles caminos para pensar la implementación del plan en el corto y mediano plazo. Por un lado, la necesidad de pensar al PNAD desarrollando nuevos contenidos en el interior del país y en clara complementariedad con Centros MEC.<sup>6</sup> Por otro lado, se torna necesario profundizar la inserción del PNAD en Montevideo, donde hay un importante sector de la población que demanda la alfabetización en TIC, de manera independiente de los Centros MEC, aunque en clara coordinación con el resto de las políticas que promueven el desarrollo local y la apropiación social de las TIC.

6 En la sección V se describirán algunas áreas de potencial inserción del PNAD.

### 3. EL PNAD Y SUS EFECTOS EN EL COTIDIANO

#### 3.1. Hacia una reducción de las brechas digitales territoriales y generacionales

Entendiendo por *brecha digital* «la desigualdad específica de la sociedad de la información y el conocimiento producida por el surgimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones» (Rivoir, 2013), el PNAD apunta fundamentalmente a abordar la disminución de la brecha digital en al menos dos de sus dimensiones: la territorial y la generacional, en la medida en que promueve el acceso a las TIC de los adultos residentes en localidades de menos de 5000 habitantes.

Hablar de *disminución de la brecha digital* supone diversas cuestiones, no meramente el acceso a las TIC. En sus comienzos, la brecha se basó en las diferencias de conectividad; posteriormente hizo mayor referencia a las habilidades y capacidades de utilización de las tecnologías. Últimamente se incorporaron al concepto los recursos integrados en las TIC. En este sentido, se suele identificar su superación con la convergencia entre acceso a las TIC, uso y apropiación (Alampay, 2006; Camacho, 2005; Rivoir, 2013; Selwyn y Faser, 2007).

No alcanza con poder llegar a la computadora y adquirir las habilidades básicas para manejarla. Si no se le otorga un significado en la vida cotidiana, si no se encuentra en su uso una utilidad para la satisfacción de necesidades o intereses no se dará ese proceso de ampliación de capacidades a que se aspira, ya que no se justificará invertir esfuerzo en ello (Casamayou, 2011).

La primacía de la infraestructura y la conectividad en las políticas no significa de por sí un alivio a la pobreza ni una disminución de la desigualdad social, en particular de la di-

gital. Si las personas no poseen las herramientas para que ese acceso se confirme en uso y apropiación, la infraestructura es una condición necesaria pero no suficiente. Camacho (2005) y otros proponen una definición alternativa de *brecha digital*. Consideran que las brechas digitales reflejan no solamente desigualdad en el acceso, sino también diferencias entre los grupos sociales de oportunidades de apropiación de las tecnologías para promover la superación de las dificultades de la vida cotidiana y potenciar sus características comunitarias. No *disminuye* la desigualdad por el simple acceso, sino por la existencia de oportunidades para la mejora del bienestar en la vida cotidiana.

En este sentido, el PNAD apunta a reducir las brechas digitales tanto desde lo territorial como lo generacional. Respecto a lo territorial, las desigualdades digitales trascienden los países y regiones: entre poblaciones rurales y urbanas; entre las regiones urbanas si son grandes ciudades o pequeños poblados; entre los barrios de una misma ciudad. Esto se ha dado en llamar *brecha territorial* (Saith, 2003).

En cuanto a la brecha generacional, se visualizan, por un lado, los *nativos digitales*, que son los nacidos en esta era de la información y que, por tanto, se encuentran familiarizados con las tecnologías. Por otro lado están los *otros*, aquellos cuya experiencia tecnológica es relativamente nueva y hasta *artificial*, en tanto no remite a su experiencia previa. De esta forma, se observa una importante diferencia entre lo que es posible de ser aprendido por las generaciones más cercanas a los nativos digitales y, por ejemplo, por las poblaciones de adultos mayores.

Ambos aspectos, lo territorial y lo generacional, se manifiestan como criterios claves a la hora de la determinación de la mayor parte de la población objetivo del PNAD. El Plan parte de la certeza de que las personas adultas en general tienen menos acercamiento a las TIC y, menos aún cuando estos adultos viven fundamentalmente en territorios pe-

queños, pertenecientes a áreas rurales, con escasa oferta educativa en general.

De manera más reciente, el PNAD ha expandido su implementación en Montevideo, dirigido a un público adulto, con especial impacto en la tercera edad. Para ellos se desarrollan los talleres sin enmarcarlos en la propuesta de los Centros MEC.

Las transformaciones en la vida cotidiana de las personas a partir del pasaje por los talleres de alfabetización digital se ven fundamentalmente en los participantes mayores. Estos cambios tienen que ver principalmente con el reconocerse posibles de adquirir nuevos conocimientos y expandir así sus oportunidades, incluyéndose de este modo en la sociedad actual.<sup>7</sup>

### 3.2. Ampliando oportunidades, fortaleciendo el empoderamiento «digital»

El empoderamiento de personas y comunidades de sus necesidades e intereses y la posibilidad de hacerlos visibles al resto de la sociedad no depende solamente de poder utilizar un teléfono o una computadora, sino de las oportunidades efectivas que poseen para que ese acceso las favorezca. «El empoderamiento proviene del efectivo uso, no del simple acceso a la infraestructura TIC» (Saith, 2003).

De todas maneras, puede acordarse con Saith cuando remarca que lo primero es el acceso y, recién, posteriormente se debe reflexionar sobre la forma de utilización de ese acceso. Es que el acceso es el primer paso en el camino de acercamiento a las nuevas tecnologías, y si no existiera,

7 Información generada por el Área de Evaluación y Seguimiento de Centros MEC, 2012.

no podríamos siquiera discurrir sobre su uso. La discusión entre acceso y utilización se refleja en la diferencia *práxica* entre el *saber qué* y el *saber cómo*.

Morales (2008) propone categorizar el acceso a partir de los siguientes factores: proximidad espacial, posesión *objetal* y costo. Con proximidad espacial, reflejamos la posibilidad de los individuos de tener en comercios (cibercafés, almacenes y bares) y/o instituciones barriales o comunitarias (telecentros, bibliotecas municipales, centros de estudio, ONG) servicios TIC. La posesión *objetal* se refiere a que los individuos posean un teléfono o computadora en sus hogares o de uso personal. Por último, el costo se refiere a dos situaciones; por un lado, la posibilidad económica de compra y consumo de un servicio por sujetos: hacer una llamada, jugar diez minutos, bajar música al celular, etcétera. Por otro lado, la posibilidad económica de compra y mantenimiento de una TIC de uso personal.

Tener presentes estos factores permite analizar qué grupos sociales pueden acceder a ellas, delinear cómo podrá ser el uso y así formular políticas públicas acordes a tales realidades y necesidades.

El PNAD favorece el acceso de la población objetivo a la infraestructura: personas adultas y residentes de pequeñas localidades, de las capitales departamentales y del departamento de Montevideo acceden a computadoras. En particular, se observa cómo el PNAD apunta a los tres factores: favorecer la proximidad espacial de las tecnologías al *llevarlas* a contextos donde de otra manera sería difícil su acceso, promover su uso de manera gratuita en los Centros MEC o en las salas de Montevideo, y favorecer el uso de las computadoras que a través de otras políticas (especialmente el Plan Ceibal) ya se encuentran disponibles en los hogares en los que se encuentran escolares y liceales.

De las evaluaciones realizadas en algunas de las localidades del interior del país, se destaca la ampliación en la

estructura de oportunidades que se ofrece a la población. Por ejemplo, en la localidad de 18 de Julio, en Rocha, es mencionado el papel clave que ha tenido el PNAD «como principal agente de cambio, a través del cual logran acceder a distintos niveles de bienestar, según la forma y la calidad de la apropiación».<sup>8</sup> Tanto en el caso de los hombres como de las mujeres mayores, se menciona particularmente al PNAD como una «expansión de oportunidades para la población local». Pero no solamente ha significado más oportunidades, sino, además, un espacio de integración, de participación, de movilización cultural.

Sin embargo, el PNAD no se detiene en el acceso, sino que se propone avanzar en líneas de acción que traspasen esta etapa y promuevan su uso y apropiación.<sup>9</sup> Tal como ya se expresó anteriormente, el plan apunta al uso de las TIC en la vida cotidiana.

Interesa resaltar cómo el PNAD podría entenderse como una propuesta de carácter instrumental en la medida en que ofrece infraestructura y capacitación para que el usuario pueda hacer uso de las TIC.

En base a una clasificación o tipificación de habilidades digitales (INE-AGESIC) se observa que el PNAD capacita a los usuarios en sus talleres centrales para la integración de las denominadas *básicas* (apagar y encender la computadora, abrir un archivo guardado antes por la persona, copiar o mover texto o imágenes dentro de un mismo documento o de un documento a otro, imprimir) e *intermedias* (enviar correos electrónicos con archivos adjuntos, utilizar un buscador de

8 Información generada por el Área de Evaluación y Seguimiento de Centros MEC, 2012.

9 Se reflexiona en etapas solamente a los efectos analíticos en la medida que se considera que acceso-uso-apropiación deben ser conjuntamente abordadas desde las políticas públicas.

Internet para encontrar información, usar procesadores de texto o planillas de cálculo, etcétera).

Posteriormente, en las versiones más avanzadas de talleres, se pueden desarrollar otras habilidades denominadas *de cuidado o mantenimiento* (respaldar información, conectar e instalar nuevos aparatos o periféricos, instalar o actualizar un programa informático/software, instalar o actualizar un antivirus) y *avanzadas* (como Excel avanzado, Autocad, Lexus, SPSS, R, Access, Open Project/Project, así como herramientas para diseñar una imagen, sitio web, video o presentación).

Disminuir la brecha digital supone promover un conjunto de capacidades y habilidades culturales y *sociales* que favorecen (en este planteo) la utilización tecnológica: no solamente sé, sino que poseo los conocimientos y habilidades para potenciar el acceso, de manera que no solamente utilizo los servicios cotidianos, sino que tengo la capacidad de enfrentarme, comprender e intentar resolver situaciones novedosas e informaciones con las que me encuentro en el uso.

El *saber cómo* significa adquirir, apropiarse y transformar los saberes considerados válidos en una época y sociedad determinadas. Las TIC habilitan la participación activa del usuario, pues se promueve la apropiación tecnológica y su apropiación social al no limitar las posibilidades de uso a aquello para lo cual fueron creadas. Permiten la constante reinención en la vida cotidiana de las personas y de las necesidades comunitarias (Cardon, 2005).

En este sentido, el PNAD impacta en la vida cotidiana de la gente, otorgando oportunidades de formación educativa, de integración social, de acceso a la sociedad del conocimiento. En la evaluación de impacto realizada en la localidad de Río Branco,<sup>10</sup> se ha destacado «el desarrollo del Plan Nacional

de Alfabetización Digital como oportunidad educativa para adultos; la importancia de que la ciudad cuente con un espacio gratuito con computadoras y conexión a Internet con acceso abierto a toda la población; la movilización cultural que se ha observado en la mayor frecuencia de eventos y actividades así como en el incremento de oportunidades para artistas».

Cuando se habla de *know how* se hace referencia al proceso de apropiación, o sea, al «proceso de interiorización progresiva de competencias técnicas y cognitivas obrantes entre los individuos y los grupos que manejan cotidianamente estas tecnologías» (Cardon, 2005: 1). La inscripción de las tecnologías en la vida cotidiana favorece que «la apropiación por el uso juegue un papel importante en el análisis de las transformaciones que las nuevas herramientas de comunicación aportan a nuestras sociedades» (ibídem).

Se observa que el PNAD se propone como una de las iniciativas<sup>11</sup> que pretende transversalizar el proceso de incorporación tecnológica, comprendiéndolo como un ciclo y proceso dinámico que no puede dividirse entre acceso, uso y apropiación.

Sin embargo, en una primera aproximación, el PNAD puede considerarse como de carácter *individualista* en la medida en que su propuesta consiste en que cada usuario aprenda un conjunto de conocimientos y ello no necesariamente redunde en la transformación real de las posibilidades de uso. Los talleres de alfabetización *a secas* (no acompañados de otras propuestas) únicamente favorecen el dominio técnico y cognitivo del artefacto (Cardon, 2005: 1-2).

Pero al estar enmarcada en una propuesta más general de *cohesión social*, como es Centros MEC, esta limitante se matiza, pues se entiende que forma parte de una estrategia

10 Información generada por el Área de Evaluación y Seguimiento de Centros MEC, 2012.

11 Junto con por ejemplo el Plan Ceibal, con el Proyecto Flor de Ceibo y RAP Ceibal. Véase más adelante en el entramado de políticas TIC.

mayor, a partir de diferentes actividades y contenidos. Por ejemplo, en el caso de Río Branco, los participantes en los talleres de alfabetización digital señalaron como dos aspectos claves «la integración generada entre los participantes de los talleres» y «la satisfacción por poder formar parte nuevamente de un proceso de aprendizaje compartido con otros».<sup>12</sup>

El PNAD actúa de manera complementaria con la propuesta global de Centros MEC: apunta a la apropiación tecnológica para que los individuos conozcan las posibilidades de uso de las TIC, mientras, en un plano más general, pretende habilitar la generación de oportunidades de reinención en la vida cotidiana de las personas y de las necesidades comunitarias (Cardon, 2005), así como favorecer la *cohesión social* (Centros MEC, 2007).

Esto es diferente en Montevideo, donde el PNAD es meramente PNAD. Ello no es negativo; por el contrario, apunta a promover el acceso, uso y apropiación tecnológica de una franja etaria que demandó su alfabetización y obligó a que la política se implementara, dando cuenta de la existencia de una necesidad insatisfecha en buena parte de la población montevideana. Asimismo, en Montevideo se torna necesario articular el PNAD con otras políticas de desarrollo local y de apropiación social de TIC que favorezcan a la sinergia de objetivos.

La intencionalidad del PNAD (en complementariedad con Centros MEC) y sus efectos en el cotidiano y en el plano de lo simbólico permiten abordar brevemente una discusión (que también atraviesa, por ejemplo, al Plan Ceibal) sobre si debe definirse como una política de inclusión digital o una política educativa.<sup>13</sup> Esta discusión refleja la complejidad del entramado conceptual que estas iniciativas conllevan.

12 Información generada por el Área de Evaluación y Seguimiento de Centros MEC, 2012.

13 Más adelante se volverá sobre este punto.

El PNAD tiende a la alfabetización digital, o sea, a la reducción de la brecha digital, centrándose en la formación de habilidades y capacidades. De todas maneras, al tener como intencionalidad global del proyecto reducir otras brechas y distancias, podemos observar que la noción de lo digital se enraíza en un proceso más amplio de tratamiento de otras desigualdades sociales, al menos en lo que respecta a lo cultural y a la educación permanente.

¿Cómo se relaciona esto con el objetivo del proyecto Centros MEC de favorecimiento de la cohesión social? Entendiendo la cohesión social como el «mantenimiento de una tensión que permite vivir bajo un doble régimen: economía de mercado en lo que atañe a la esfera económica y democracia en lo que atañe a la esfera política», lo que está en juego, según Autès (2000: 53), no es la cohesión sino sus configuraciones actuales.

La cohesión social, en su presente, corre riesgo, pues la exclusión plantea el problema desde la idea de *lugar* y *no lugar*. La noción de exclusión social significa, desde el planteo de Azkinas (2005: 28), la «desterritorialización de la cultura, una ruptura de los lazos; lazos que establecen una relación de separación y unión al mismo tiempo, lo que redundan en un obstáculo al acceso».

Entendiendo por cohesión social el mantenimiento de la tensión entre la esfera económica y la política, entre el régimen de mercado y el de la soberanía democrática, se plantea el problema del *lugar* y *no lugar*, donde la *desterritorialización* de la cultura significa cierta ruptura en los lazos en tanto existen obstáculos al acceso.

Centros MEC, al promover la reducción de diversas brechas que hacen a lo cultural y educativo, entre ello lo relacionado con la apropiación de la modernidad a través de las TIC, propone el abordaje de esta desterritorialización. Los kilómetros son barreras y obstáculos a superar.

Abordar la *ruptura de lazos*, el no lugar como *lugar*, permite pensar que la intencionalidad del proyecto puede ser

implementada. Centros MEC, más que abordar la cohesión social, en tanto tensión ya descripta, promueve las inclusiones en plural, pues las dimensiones de lo cultural y la educación a lo largo de toda la vida son parte de un fenómeno que hacen al *estar y ser parte de nuestra sociedad*.

La diferenciación entre *exclusión-inclusión social* y *exclusión-inclusión digital* no es meramente la búsqueda de nuevos conceptos para dar cuenta de nuevos fenómenos, sino de una realidad compartimentada, pero que no por ello da cuenta de procesos de fragmentación social generales.

La exclusión digital es esa categoría de la exclusión en plural (Karsz, 2000), que según el caso puede reflejar situaciones de exclusión social y que refiere a la imposibilidad de acceder a los bienes culturales y societales digitales que son valorados en un momento y lugar determinado.

En este sentido, el PNAD es una política de inclusión digital en la medida en que, por un lado, es conceptualizada como parte de Centros MEC. Sin embargo, resta visualizar cómo será el avance del PNAD en el departamento de Montevideo, donde, al no implementarse con la globalidad del proyecto, puede simplemente centrarse en la promoción del acceso y uso personal.

#### 4. EL PNAD Y EL VALOR DE LO SIMBÓLICO

Entendiendo que la significación dada a una determinada tecnología va más allá de las funciones que estas permiten, puede observarse cómo el Plan tiene efectos desde el plano de lo *simbólico* en los usuarios.

Hablar de lo *simbólico* determina describir y analizar los significados atribuidos a diferentes *cosas*. Sean objetos, actos, palabras o gestos (entre otros posibles), un símbolo, según Geertz (1987) es un vehículo de una concepción, por lo que representa *cosas*. Un *símbolo* no es lo mismo que lo

*simbólico*; la construcción de significados, de sentidos, o sea, de lo simbólico, refiere a ciertos «procesos culturales mediante los cuales se asocian a ciertos significantes unos significados particulares» Duschatzky (1999: 20).

La posibilidad de significar, de dotar de sentido, se establece en un momento histórico y social determinado, que permite que la construcción de significados no sea permanente, sino que en su propio dinamismo incorpore las *marcas epocales* de los contextos socioculturales en los que se inscribe (Duschatzky, 1999: 21). Castoriadis (1997) afirma la característica de refuncionalización de los significados del pasado en función de las experiencias subjetivas actuales: por ello, no todo es novedad ni todo es repetición.

Lo simbólico no adquiere un único sentido, sino que la pluralidad de significados es admitida. Los diferentes grupos de la sociedad inscriben en los mismos *significantes* diferentes *significados*. Las TIC por sí mismas representan determinados significados, pero estos variarán según quiénes sean los que dan sentido.

Dotar de sentido implica *enunciar*, y ello significa expresarse mediante el acto, más que en el texto, en relación particular con el mundo (Duschatzky, 1999: 102). Enunciarse colectivamente requiere la construcción de una subjetividad colectiva.

##### 4.1. ¿Quién enuncia en el PNAD? ¿Por qué esto es relevante?

Ser sujeto que dota de sentido implica ser sujeto de enunciación. Cuando se habla de clases, se traslada la desigualdad en la apropiación de bienes materiales a la apropiación de bienes simbólicos, pero esa desigualdad simbólica no se observa en torno a la construcción de sentidos, sino al lugar que esto tiene en el territorio cultural.

Cuestiones relacionadas al *ser parte* son transversales a las razones que llevan a que los usuarios del PNAD par-

tipicen de la propuesta. ¿Cuáles son esas razones de tipo subjetivo-simbólico?

Como se ha mencionado anteriormente, las distintas evaluaciones realizadas en localidades del país destacan el efecto que ha tenido el PNAD como *integrador*,<sup>14</sup> como «democratizador de la cultura digital», como el «formar parte de un proceso de aprendizaje», en definitiva, como una ampliación de oportunidades para incorporarse a la nueva realidad que imponen las TIC a las sociedades.

Algunos, por ejemplo, han expresado tras la participación en los talleres: «(me sentí un) adolescente», «me sentí útil», «(hubo) mucho compañerismo», «Me sentí más digno».

Aunque el déficit en la productividad material no se condice ni debe trasladarse a lo cultural, Duschatzky (1999) sostiene que tampoco podemos olvidar la desigualdad existente en la sociedad en general y, por lo tanto, que la construcción de sentidos desde los distintos grupos sociales repercutirá en la dotación de sentidos de los grupos más desfavorecidos. Las identidades se construyen en una relación particular con la sociedad, configurándose el entramado simbólico de su lugar, y como lugar, este es negociado con el resto de la sociedad en tanto «pelean por sustituir un estigma de marginación en emblema de identidad» (Duschatzky, 1999: 26).

Es pertinente pensar el carácter subjetivo de la inclusión digital. Las capacidades subjetivas pueden ser entendidas como «la desigual capacidad individual para usar provechosamente las nuevas tecnologías, que se deriva en las orientaciones y percepciones personales y culturales. [...] No se trata de orientaciones y valoraciones voluntariamente elegidas, sino que dependen de la experiencia biográfica y del medio cultural» (Casamayou, 2011).

14 Información generada por el Área de Evaluación y Seguimiento de Centros MEC, 2012.

El análisis de lo simbólico en nuestro documento debe su importancia a que las TIC como objeto de consumo de la modernidad hacen al *ser humano moderno*. Determina la reflexión sobre el porqué de las necesidades de consumir tecnologías en las poblaciones a las que el PNAD apunta.

## 5. EL PNAD EN EL ENTRAMADO DE POLÍTICAS

Puede afirmarse (de manera amplia y sin grandes sutilezas filosóficas) que las políticas de TIC son decisiones intencionales de un actor político para actuar o no con respecto a ellas (Aguilar Villanueva, 1994; Meny y Thoenig, 1992; Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008) en lo que respecta a la construcción de la sociedad de la información y el conocimiento (Morales, 2008).

El PNAD como política TIC puede ser analizada, en cuanto al lugar que ocupa en el entramado de políticas en el Uruguay, desde al menos dos perspectivas: en primer lugar, en función del paradigma conceptual que la sustenta; en segundo lugar, desde las relaciones del plan con las diversas líneas de acción en que las TIC tienen un rol a desempeñar en las políticas públicas.<sup>15</sup>

### 5.1. El PNAD desde el paradigma conceptual en que se sustenta

La concepción ideológica de partida al definir la sociedad de la información y el conocimiento atravesará el tipo de política: si esta será más tecnocentrista o más desarrollista social (Campanella, 2006: 1).

15 Las líneas de acción de referencia se toman de Agesic (2011).

La mayor diferencia entre ambos conjuntos de ideas está en el rol dado a la infraestructura tecnológica como forma de promover la inserción en la sociedad de la información y conocimiento y disminuir la brecha digital y la relevancia dada a las dimensiones sociales y culturales, particularidad de cada lugar.<sup>16</sup>

En este sentido, Vaughan (2006) y otros proponen como paradigma *alternativo-social* una visión de formulación de políticas TIC que combine *top-down* y *bottom-up*, donde se enfatice a la comunidad como centro para el desarrollo de las políticas. Desde esta perspectiva, se promueve una mayor inclusión y participación de las comunidades en tanto se trabaja desde las estructuras y recursos existentes en ellas. Las comunidades como agentes centrales del proceso potencian los recursos y activos que no son tomados en cuenta en los modelos y estructuras externamente diseñados (Vaughan, 2006: 6-8).

A grandes rasgos, puede afirmarse que el PNAD se presenta en sus fundamentos como una política basada en un paradigma de tipo desarrollista social. Si bien es una política planificada centralmente, el PNAD, al enmarcarse en Centros MEC —que es manifiestamente una política descentralizada—, tiene la potencialidad de adaptarse a los contextos en los que se implementa, con lo que se pueden desarrollar contenidos específicos que favorezcan la participación de los habitantes de cada localidad en la que se inserta. Claramente, este aspecto es más viable en las pequeñas localidades que en las capitales departamentales. Asimismo, es otra la situación del departamento de Montevideo, en el que, al no enmarcarse en la política global de los Centros MEC, pierde ese espacio que favorece la interacción, el intercambio, y queda en los usuarios la

posibilidad de apropiarse socialmente de las herramientas y capacidades para promover con ello el bienestar de su comunidad.

El PNAD —como política pública desarrollada desde una instancia ministerial— da cuenta de una concepción de Estado con un rol activo en la promoción de la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. El rol del Gobierno debe ser tanto directo (reflejado en la ayuda y subsidios a los individuos y comunidades, así como al sector público-privado para que se cumplan con áreas en las que los criterios del mercado no invierten) como indirecto (básicamente en la creación de un ambiente institucional que aliente a la inversión en el sector local y extranjera) en la formulación e implementación de políticas TIC sociales (Vaughan 2006: 5).

Desde esta última perspectiva, las políticas TIC en el ámbito de lo social en general, y en particular el PNAD, proponen el abordaje de una de las dimensiones de la inclusión social como es la digital, para que individuos y comunidades se integren a la sociedad de la información y del conocimiento desde un enfoque empoderador, particularista y participativo. En tanto la sociedad de la información y el conocimiento determina nuevas formas de *ser y estar en el mundo*, el Estado debe ser garante de la inclusión social en lo que adquiere valor en una época y espacio determinados y el PNAD se configura como una de las iniciativas que tienen dicho objetivo.

## 5.2. EL PNAD y su inserción en el entramado de políticas TIC en nuestro país

Si bien no es un objetivo del documento analizar la relación del plan con cada una de las demás iniciativas existentes en materia TIC social en Uruguay, sí es posible analizar cuál es el aporte de la política y cómo, en función de eso,

16 Para ver más sobre paradigmas: Pimienta (2007).

se relaciona con diversos ámbitos de la sociedad de la información y el conocimiento.<sup>17</sup>

En un relevamiento realizado para identificar el conjunto de iniciativas existentes en materia de acceso, educación y cultura, gobierno electrónico, desarrollo productivo, y salud (Agesic, 2013), puede observarse cómo Centros MEC en general y el PNAD en particular tienen participación en las diversas áreas.

#### a. Acceso

Como ya se expresó, en cuanto al acceso, el PNAD se ubica como una política que procura la convergencia entre *acceso, uso y apropiación* dirigida a adultos habitantes de pequeñas localidades, en las capitales departamentales y en Montevideo.

Observando el entramado de políticas, se detecta que el PNAD comparte el objetivo del acceso con otras iniciativas como el Plan Ceibal, los centros de la red USI, las iniciativas de infraestructura como el plan Universal hogares, la fibra óptica y las tecnologías 3G y 4G, entre otras.<sup>18</sup>

Sin embargo, el PNAD es la única política que se dirige principalmente a favorecer el acceso, uso y apropiación de los habitantes de las localidades de menos de 5000 habitantes y, dada su cobertura, es la única que puede desarrollarse con carácter nacional para atender las demandas de los adultos. Si bien el Plan Ceibal favorece la aproximación *objetal* de los adultos que conviven con niños y adolescentes al permitir que las máquinas vayan a sus hogares, es el PNAD el

que promueve el uso y apropiación de esos adultos con las tecnologías, al favorecer su alfabetización.

Si bien pueden existir iniciativas más concretas con menos cobertura (por ejemplo, el plan de alfabetización de la RAP Ceibal), el PNAD ocupa un lugar importante en el entramado de políticas al ser de carácter nacional.

#### b. Educación y cultura

Al promover la convergencia entre *acceso, uso y apropiación* tecnológica, el PNAD se destaca junto a las políticas que tienen objetivos en relación a la educación y la cultura a través de las TIC.

El PNAD y el Plan Ceibal son políticas que, además de favorecer la reducción de la brecha digital (en sus diferentes modalidades: territorial, socioeconómica, de género y de edad), permiten avanzar en la educación de capacidades y habilidades que propician el uso pero también la apropiación de los usuarios de las TIC, que las integran como respuesta a las diversas necesidades.

En cuanto a la educación, el PNAD da cuenta de la intencionalidad de promover la formación en habilidades digitales para que los usuarios puedan desarrollar un mejor bienestar en el marco de la sociedad de la información y el conocimiento.

En la matriz de análisis de las políticas TIC sociales se observa que son varios los proyectos que han propuesto abordar la alfabetización digital. A saber: Centros MEC, Talleres Webcinós, Plan de Alfabetización de RAP-Ceibal, entre otras con menor escala de cobertura.<sup>19</sup>

17 Se toma como base la categorización de líneas de acción de la Agenda Digital Uruguay 2011-2015 (Agesic, 2011).

18 En anexo se pueden visualizar las iniciativas existentes en materia de acceso en Uruguay según el relevamiento: Agesic-Observatic (2013).

19 Véase más sobre algunas de estas políticas en Morales (2008). Véase en Anexos la sistematización de las políticas de TIC en educación y cultura.

Como ya se señaló, el PNAD es la única política que se dirige específicamente a la alfabetización con cobertura nacional de adultos y en particular, de adultos mayores en Montevideo. De la misma manera, como ya se expresó, el PNAD se complementa con la política de Centros MEC de manera que se vincula la cuestión de la alfabetización con el acceso a los bienes culturales y la participación social.

Esto no necesariamente sucede en el caso de Montevideo donde el PNAD actúa de manera separada de Centros MEC. En ese sentido, su objetivo se limita a la educación en tecnologías.

#### c. Gobierno electrónico

El PNAD ocupa un lugar importante en el entramado de políticas de TIC y gobierno electrónico en la medida en que aborda dos de las dimensiones centrales de la brecha digital: la territorial y la generacional. Ambas son grandes obstáculos para que los ciudadanos puedan conocer, hacer uso y apropiarse de sus facilidades.<sup>20</sup>

En el desarrollo del gobierno electrónico, el acceso a las tecnologías y la alfabetización se configuran como etapa cero. No tenerlo en cuenta en la formulación de las políticas públicas de gobierno electrónico puede significar dificultades para avanzar en la relación entre Estado y ciudadanía, en los tiempos de construcción de la sociedad de la información y el conocimiento (Agesic-Observatic, 2013).

En la publicación *Uruguay Digital* se afirmó que los planes de alfabetización digital son centrales como respuesta a la necesidad de quienes no son nativos digitales (Agesic-Observatic, 2013), y que al mismo tiempo no se encuentran insertos en espacios educativos o laborales que promuevan

la formación en el uso de tecnologías. En este sentido, la brecha digital generacional es un aspecto central que debe ser contemplado en un país con las características sociodemográficas como el nuestro y el PNAD es una iniciativa que claramente cumple con ese objetivo.

Sin embargo, se observa que el PNAD puede tender no solamente a trabajar en esa *etapa cero* de necesaria alfabetización tecnológica básica, sino que puede abordar específicamente y de manera planificada la formación de ciudadanía digital. Para ello debe profundizar en la generación de propuestas que avancen en ese sentido. Por ejemplo, en muchas de las localidades donde el PNAD se implementa, sus habitantes deben viajar a la capital departamental o ciudades cercanas para pagar los servicios de luz, telefonía, agua, entre otros. Esto claramente implica pérdidas de tiempo y dinero. Por ello, brindar formación específica en el manejo de las aplicaciones electrónicas existentes pueden redundar en beneficios directos a los usuarios en general y, más específicamente, para los habitantes de pequeñas localidades.

#### d. Desarrollo productivo y salud

En similar línea de análisis, se encuentra la relación del PNAD con el área del desarrollo productivo y la salud. Respecto al desarrollo productivo, se observan como obstáculos la escasa formación, fundamentalmente, del microempresariado. También, el escaso acceso a las tecnologías en el sector rural (Agesic-Observatic, 2013).

El PNAD se configura como una política con grandes potencialidades de desarrollo en esta línea de trabajo. Para ello, el plan posee herramientas que pueden aportar a la superación de esas dificultades al desarrollarse en las localidades con mayor brecha territorial y con escasa presencia de oferta educativa en general y más particularmente, en tecnología para adultos.

20 Véase más en anexos.

En el marco de iniciativas como por ejemplo el Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG)<sup>21</sup> y la Ley de Inclusión Financiera (n.º 19219), el aporte del PNAD puede resultar crucial, pues nuevamente se configura como una *etapa cero* para el éxito de las políticas.<sup>22</sup> Esto puede relacionarse con la posibilidad de generar iniciativas desde el PNAD que aborden la cuestión del desarrollo local de manera de favorecer centralmente la apropiación social de las TIC, generando nuevas oportunidades de mejora en la calidad de vida de las personas que se desempeñan en el medio rural así como en las microempresas. En particular, en la publicación *Uruguay Digital* se señala como una importante área de trabajo la alfabetización de las mujeres en el sector rural (Agesic-Observatic, 2013).

En el tema de salud, la creciente informatización del sector también favorece que el PNAD se inserte de manera proactiva en el área. La formación del usuario de la salud en el uso de las plataformas del sector existentes y la formación del cuerpo médico y no médico con una visión centrada en la salud ciudadana representan claramente espacios de posible ampliación del PNAD. La historia clínica electrónica a implementarse en el futuro próximo, así como la creciente existencia de servicios digitales en los servicios de salud (por ejemplo las agendas digitales y los análisis clínicos *online* / Sistema Nacional de Teleimagenología) dan cuenta de toda un área de trabajo con gran potencialidad para el plan.

Tal como se observa en la publicación de *Uruguay Digital* la capacitación de los recursos humanos del área de salud se considera un desafío crucial para el desarrollo de un cambio cultural que favorezca la implementación de

las tecnologías en el ámbito de la salud, y es allí donde el PNAD puede cumplir un papel fundamental para promover tales avances.<sup>23</sup>

## 6. REFLEXIONES FINALES

Entendiendo al acceso a las TIC como derecho humano, el *acceso-uso-apropiación* se torna decisivo en tanto componente ineludible del ciclo de inclusión digital en las sociedades contemporáneas.

El PNAD se presenta como una de las políticas TIC sociales que en el entramado de las políticas implementadas en los años recientes en el país da cuenta de sus impactos así como de sus potencialidades. Por un lado, es una política que, aunque planificada centralmente, favorece a la apropiación local de su implementación, por lo que es susceptible de desarrollar contenidos específicos a las necesidades y demandas de cada comunidad. Asimismo, es destacable su orientación a la reducción de las brechas digitales generacionales y territoriales. Por otro lado, en la medida en que aborda la cuestión de la convergencia entre *acceso-uso-apropiación*, tiene potenciales áreas de trabajo a ser incorporadas en el futuro.

Enmarcada en la propuesta general de Centros MEC, el PNAD es una política que logra garantizar un ciclo virtuoso. A partir de un aspecto elemental, como la alfabetización, pueden desarrollarse procesos endógenos en las comunidades, que incorporan sus necesidades locales y de esa forma favorecen la mejora del bienestar de la población.

Los dos criterios de segmentación de la población, la territorial y la generacional, dan cuenta de la formulación

21 Véanse más iniciativas en anexos.

22 Ya se están desarrollando experiencias piloto de talleres del PNAD en estas temáticas.

23 *Ibidem*.

de estrategias específicas, haciendo hincapié en sus características y necesidades y demandas particulares.

Los impactos del Plan, de carácter objetivo y subjetivo, buscados o generados a partir de la implementación de la política, demuestran la importancia de la promoción de un cambio cultural que es imprescindible para la apropiación social de las TIC.

El PNAD, al encontrarse integrado a los Centros MEC, favorece el desarrollo de capacidades en TIC, lo que repercute en la construcción de la ciudadanía digital. El Plan como *etapa cero* de un proceso de apropiación social de las TIC, se consolida como instrumento para la mediación cultural, así como para el desarrollo de capacidades que favorezcan la inclusión digital de la ciudadanía.

En cuanto a la mediación cultural, el PNAD enmarcado en Centros MEC favorece la generación de procesos que permiten el acceso, uso y apropiación de bienes culturales por medio de las TIC. Aún más, el PNAD conlleva a transformaciones en la vida cotidiana de la gente, que pasa a integrarse a procesos formativos, entre pares, que trascienden aspectos digitales. Da sentido de pertenencia y amplía oportunidades. La alfabetización digital selectiva en territorios y generaciones tienen un valor simbólico en la vida de esas personas, cambia su cotidianeidad, no solo aportándole competencias, sino además incorporándolas al mundo 2.0 que deja de ser progresivamente un ininteligible.

La reciente instalación en el departamento de Montevideo impone un nuevo desafío en términos de la toma de decisiones para la ampliación del plan: se pone de manifiesto la necesidad de profundizar el desarrollo en la capital del país de manera autónoma a Centros MEC, en la medida en que tiene una potencial demanda de cursos, al ser dirigido especialmente a la población adulta y, fundamentalmente, con llegada en el público adulto mayor. Mientras, en el interior del país el PNAD tiene la potencialidad de posicionarse como

política de educación en tecnologías de manera amplia, con especial énfasis en la formación de ciudadanía digital.

En cuanto a las capacidades necesarias para la ciudadanía digital, el PNAD se inserta como primer escalón en el desafío de lograr un *Uruguay sin papeles*, lo que se relaciona con la construcción de un gobierno electrónico y abierto. Esto claramente se relaciona con una visión deseada de país digital que, en lo que respecta a lo estatal, acompase los cambios sociales en el ámbito gubernamental.

Esto no es solamente competencia del PNAD ni de Centros MEC. Como desafío país de construcción de un *Uruguay digital*, el trabajo colaborativo, la no superposición y la real imbricación entre formulación de políticas y necesidades de la población, son identificados como aspectos claves para la generación de procesos que tiendan a la apropiación social de la tecnología.

Para lograrla, asimismo, el PNAD tiene un rol potencial en la promoción de iniciativas productivas a nivel local vinculadas a las TIC en la medida de favorecer una real apropiación tecnológica de una parte de la ciudadanía al sustentar las necesidades y demandas de las personas concretas. El desafío de pensar estrategias específicas para el desarrollo local se configura como un área potencial de trabajo.

Similar aspecto se observa en el área de la salud, donde el desafío es sumarse a un proceso de cambio cultural que favorezca el acceso a los servicios médicos a través de las tecnologías.

En síntesis, el PNAD en tanto política que pretende centrarse en el ciudadano y contemplar la perspectiva territorial con sus particularidades locales, presenta un posible panorama futuro de implementación que representa múltiples desafíos a ser analizados: a) avanzar en la universalización del acceso a las TIC y continuar en el camino de la alfabetización digital, fundamentalmente en el departamento de Montevideo; b) posicionarse como política de educación en

tecnologías para favorecer la apropiación social de estas y la formación de capacidades para el desarrollo de la sustentabilidad de un modelo de país inmerso en la sociedad de la información y el conocimiento, donde el desarrollo de nuevos contenidos relacionados a la expansión de la ciudadanía digital, el ámbito productivo, y de la salud, se configuran como áreas claves a ser implementadas.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGESIC (2011), «Agenda digital Uruguay 2011-2015», en línea, Montevideo, Agesic. Disponible en: <[http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/1443/1/agesic\\_agendadigital\\_2011\\_2015.pdf](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/1443/1/agesic_agendadigital_2011_2015.pdf)> [consulta: 26.12.2014].
- AGESIC-OBSERVATIC (2013), *Uruguay digital: ¿Cómo estamos? Múltiples miradas, un solo compromiso*, en línea, Montevideo, Agesic. Disponible en: <[http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3276/1/libro\\_uruguay\\_digital.pdf](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3276/1/libro_uruguay_digital.pdf)> [consulta: 26.12.2014].
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (coord., comp.) (1994), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, colección Antologías de Política Pública, n.º 1.
- ALAMPAY, E. (2006), «Beyond access to ICTs: Measuring capabilities in the information society», en *International Journal of Education and Development using ICT (IJEDICT)*, vol. 2, n.º 3, pp. 4-22. Disponible en: <<http://ijedict.dec.uwi.edu/viewarticle.php?id=196>>.
- ASZKINAS, L. (2005), «Relación educativa con adolescentes en medio abierto. Las musas inquietantes: relación interrogada en un medio interperante», monografía final de la Carrera de Educación Social, Montevideo, Cenfores.
- AUTÈS, M. (2000), «Tres formas de desligadura», en: S. KARSZ (comp.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, Barcelona, Gedisa.
- BREARD, G., y G. YOGUEL (2011), «Patrones de incorporación de TIC en el tejido empresarial argentino: factores determinantes», en M. NOVICK y S. ROTONDO (eds.), *El desafío de las TIC en Argentina. Crear capacidades para la generación de empleo*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CAMACHO, K. (2005), «Internet: ¿una herramienta para el cambio social? Elementos para una discusión necesaria». Disponible en: <<http://www.sulabatsu.com/publicaciones/internet-%C2%BFuna-herramienta-para-el-cambio-social-elementos-para-unadiscusion-necesaria>> [consulta: 26.12.2014].
- CAMPANELLA, I. (2006), «Uruguay en busca de un marco de políticas públicas de TIC», contenido web en InfoyCom. Disponible en: <[0139http://tic.item.org.uy/?q=node/266](http://tic.item.org.uy/?q=node/266)> [consulta: abril 2007].
- CARDON, D. (2005), «La innovación por el uso», en A. AMBROSI, D. PIMIENTA y V. PEUGEOT (eds.), *Palabras en juego: Enfoques multiculturales sobre las sociedades de la información*, París, C&F Editions. Disponible en: <[www.vecam.org/article550.html](http://www.vecam.org/article550.html)> [consulta: abril 2007].
- CASAMAYOU, A. (2011), *Las nuevas tecnologías ¿son para todos?*, Montevideo: ObservaTIC. Disponible en: <[http://www.observatic.edu.uy/wp-content/uploads/2010/09/Informe\\_Observatic\\_n%C2%BA4.pdf](http://www.observatic.edu.uy/wp-content/uploads/2010/09/Informe_Observatic_n%C2%BA4.pdf)> [consulta: setiembre 2013].
- CASTORIADIS, C. (1997), *El mundo fragmentado*, Montevideo, Nordan.
- CENTROS MEC (2012), «Evaluaciones de impacto», Montevideo, inédito.
- (2010), *Plan Nacional de Alfabetización Digital*. Disponible en: <[http://centrosmec.org.uy/innovaportal/file/15192/1/plan\\_nacional\\_ad.pdf](http://centrosmec.org.uy/innovaportal/file/15192/1/plan_nacional_ad.pdf)> [consulta: 10.4.2013].
- (2007), «Proyecto original de Centros MEC», Montevideo, inédito.
- ELISSALDE, R., K. ACOSTA, A. RECALDE (2008), *Más allá de la alfabetización digital: Educar la demanda*, Montevideo, UNESCO-Centros MEC.

- DUSCHATZKY, S. (1999), *La escuela como frontera: La relación simbólica entre la escuela y lo jóvenes de sectores populares*, Buenos Aires, Paidós.
- GEERTZ, C. (1987), *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa.
- KARSZ, S. (2000), «La exclusión: concepto falso, problema verdadero», en: S. KARSZ (comp.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, Barcelona, Gedisa.
- MENY, I., y J. C. THOENIG (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- MORALES, M. S. (2008), «E-xclusión de la sociedad de la información y el conocimiento: Análisis helicoidal de la relación entre políticas, pobreza y TIC», monografía de grado de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- PIMIENTA, D. (2007), «Brecha digital, brecha paradigmática». Disponible en: [http://www.funredes.org/mistica/cas-tellano/ciberoteca/tematica/brecha\\_paradigmatica.doc](http://www.funredes.org/mistica/cas-tellano/ciberoteca/tematica/brecha_paradigmatica.doc) [consulta: abril 2007].
- RIVOIR, A. L. (2013), *Estrategias nacionales para la sociedad de la información y el conocimiento en América Latina, 2000-2010. El caso de Uruguay*, tesis doctoral, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya.
- SAITH, A. (2003), «ICT and Poverty alleviation: Some Issues», mimeo, La Haya, Institute of Social Studies.
- SELWYN, N., y K. FASER (2007), *Beyond the digital divide. Rethinking digital inclusion for the 21st century*, Bristol, Futurelab.
- SUBIRATS, J., P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- VAUGHAN, D. (2006), *Linking Policy to Community Outcomes*, ICT4D Partners in Micro-Development Inc., <http://www.microdevpartners.org/documents/ICT4DLinkingPolicytoCommunityOutcomesPDF.pdf> [consulta: 26.6.2009].

CUADRO 1. Entramado de políticas. Parte A<sup>24</sup>

Iniciativas de acceso a TIC en Uruguay	Iniciativas de educación en TIC y TIC y cultura en Uruguay	Iniciativas de gobierno electrónico en Uruguay
Tv digital	DNC desarrolló los conglomerados de libros, música, museos	Ide uy
Moodle	Robótica: proyecto Butiá y Nexo	Información personalizada
Universal Hogares (internet gratuito)	Creación de la Facultad de Información y Comunicación	Intranet
Antel Integra (acceso a computadoras)	Plan Ceibal como plataforma educativa adaptativa en conocimiento matemático	Portal del empleado
Portal Timbó	Concurso de fotos Wiki Love Monuments. Centros MEC	Sistema de gestión humana
Aumento de puntos de conectividad en espacios públicos y centros educativos	Inv. sobre mujeres en la industria del software, educ y lab	Transparencia e interacción en licitaciones
Plan de fibra óptica al hogar	Juegos recreativos sobre equidad racial y género	Sistema Nacional de Información Ganadera
Cobertura tecnología 3G y 4G	Capacitación para la Escuela Nacional de Administración Pública en género y políticas públicas	Transparencia e interacción en licitaciones
Infraestructura Ceibal: paneles solares, conectividad, videoconferencias	Proyecto Anilla cultural iberoamericano. Museos, centros culturales, etc.	Pago descentralizado en MIEM
Intraaulas	Incentivo a ensayar modalidades alternativas de enseñanza en facultad	Blogs del STM
Plan Ceibal	Posgrado en informática médica	Registro de productores de alimentos
Centros MEC	Animate: Efecto Cine y Centros MEC	Nómina de trabajadores
Centros de inclusión digital: red USI, CASI, Espacio Ceibal	Formación de tecnólogos	Ventanilla Única de Comercio Exterior
Desde la Academia: Redes, Timbó, RAU2, Plataforma EVA	INMujeres. Capacitación con Centros MEC orientada a género	Prefacturación a empresas
Kit butiá	Portal de DGI para Ceibal	BPM automotriz
Kit Lego	Educantel como plataforma educativa	Pago de impuestos o servicios
eva	Ceibal: ingreso de libros claves para niños en xo	Acceso a actas de escrutinio de la Corte Electoral

24 El orden es aleatorio.

Iniciativas de acceso a TIC en Uruguay	Iniciativas de educación en TIC y TIC y cultura en Uruguay	Iniciativas de gobierno electrónico en Uruguay
Programas formativos de Plan Ceibal para docentes	ANTEL en relación con anep, conectividad	Presidencia: notas de prensa, salas, etc.
Red usi	RAP Ceibal	Trámites electrónicos
Software de capacitación F123 para personas con discapacidad visual	Plataformas educativas diversas: Educantel, CUTI, Facultades UdelaR, etc.	Registro del Estado Civil
Ceibal Jam	Proyecto Aurora	Ventanilla Única de Comercio Exterior
Programa Flor de Ceibo de la UdelaR	Dinatel. Consejo sectorial de industrias culturales	Pago de impuestos y servicios
Programa Redes Prioritarias del Ceibal- INAU-OSC	PRODIC. Fortalecimiento Educación y Cultura multidisciplinarlo. Ej. alfabetización informática	Digitalización de acervo
Plan de Alfabetización digital (Centros MEC)	INFOART (docentes de Bachillerato Artístico de secundaria)	Certificado de buena conducta
Plan Nacional de Alfabetización Digital	Plataforma EVA	Factura electrónica
«Aprender todos» (programa de Plan Ceibal)	RAU (Red Académica Uruguaya)	Datos abiertos
Alfabetización digital de RAP Ceibal	Servicio de comunicación interactivo (proyecto piloto en LATU)	DGR
Capacitación a desarrolladores	Plataforma de matemáticas (Pam)	Certificado de nacido vivo
Desarrollo de aplicaciones por usuarios (Plan Ceibal)	Red usi	Gurí
Educación de talentos en programación (Ceibal Jam)		Uruguay Concurso
Programa de matemática y de inglés en línea de Ceibal		Portales estatales
Informatización de la salud		CVGH
Ley de Servicios audiovisuales		RVE: Sistema de Registro de Vehículos
Programa de matemática y de inglés en línea de Ceibal		Plataforma del MTOP
		ONSC
		Expediente electrónico
		Registro ciudadano de Registro Civil

Iniciativas de acceso a TIC en Uruguay	Iniciativas de educación en TIC y TIC y cultura en Uruguay	Iniciativas de gobierno electrónico en Uruguay
		Registro Único de Proveedores
		SGH
		Intercambio de datos Intendencias

Fuente: Agestic-Observatic (2013).

CUADRO 2. Entramado de políticas TIC. Parte B<sup>25</sup>

Iniciativas de TIC y salud en Uruguay	Iniciativas en TIC y desarrollo productivo en Uruguay
BPS prescripción electrónica. Facilita trabajo de farmacias	Centros MEC como iniciativa de inclusión (por ejemplo, de mujeres rurales)
Monodosis especializada desde Círculo Católico	Universal Hogares
Gestión de farmacia	Fibra óptica
Rondas jurídicas de Salud.uy	Tecnología 4G
Agenda web	ANII: proyectos de apoyo a la incorporación tecnológica, Innovagro
Proyecto de BPS de articulación de sistemas de gestión de estudios externos	Endeavor
Posgrados en informática médica de la UdelaR	Ingenia
Digitalización de carné infantil	Consejo TIC
Escuela de Parteras incluyó formación de certificado de nacido vivo	Factura electrónica
HCE (experiencia Asociación Española)	Bancarización
HCE (experiencia FEMI)	rupe
Seven (Sistema de Estadísticas, Vacunaciones, Embarazo y Niñez)	accE
Certificado nacido vivo (entre HCE y GDS)	Pantalla Uruguay
Sistema Rediente de Facultad de Odontología (UdelaR)	Cámaras empresariales
Proyecto Siembra de ASSE	Tecnologías para despachantes

.....

25 El orden es aleatorio.

Iniciativas de TIC y salud en Uruguay	Iniciativas en TIC y desarrollo productivo en Uruguay
Asociación Española. Piloto pacientes con diabetes	Tecnologías sector turístico
SIP (Sistema Informático Perinatal)	Ventanilla de comercio exterior (VUCE)
Relevamiento de tecnología desde Salud.uy	Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG)
Certificado de defunción electrónico	SIRA
Portal MSP	
BPS. Software abierto de agenda electrónica	
Agendas varias	
Gestión de laboratorios	

Fuente: Agestic-Observatic (2013).

## El largo proceso de apropiación de una valiosa herramienta

MARGARITA PERCOVICH

Escribir sobre una política pública que aplica herramientas tecnológicas de forma altamente descentralizada, que apuesta al Uruguay que vive en las pequeñas localidades y que ha convocado la atención mayoritaria de mujeres implicaría una investigación de presencia en el territorio que no ha permitido la premura de la convocatoria.

Los datos que se utilizan en este artículo son de producción interna del equipo de Centros MEC: documentos sobre los objetivos y lineamientos iniciales del proyecto, las características de docentes y animadores tal como surgen de sus evaluaciones y, para tener una mirada algo externa pero también descentralizada, la opinión de los funcionarios del MIDES con responsabilidades en el territorio. También he recorrido los blogs que aparecen en la página web de los Centros MEC, donde se describen actividades cumplidas.

El objetivo propuesto por el equipo de los Centros MEC para esta publicación fue el análisis, desde la perspectiva de género, de este curioso fenómeno de avidez mujeril por manejar las TIC.

Los análisis que a continuación desarrollaré no hubieran sido posibles sin la disposición mayoritaria de los directores territoriales del MIDES, de las referentes de las organizaciones sociales que se nuclean en torno a los derechos de las mujeres en los departamentos del Interior.

Por lo tanto, además del enfoque personal con el que armo este capítulo, desde mi perspectiva de cómo se construye una política pública para que sea efectiva e integral, rescato los muchos testimonios y comentarios que me acercaron las personas consultadas.

### 1. LOS OBJETIVOS FIJADOS

#### 1.1. La cobertura del territorio

De los documentos proporcionados por la Dirección de los Centros MEC extrajimos algunas definiciones centrales sobre los objetivos que se fijó el proyecto al buscar la instalación de las herramientas informáticas descentralizadamente y en pequeñas poblaciones.

De «Educar la demanda», elaborado por Roberto Elisalde, Karina Acosta y Andrés Recalde en 2008, extraemos la definición de llegar al Uruguay más aislado:

*Contenidos y justificación:* Uno de cada diez uruguayos vive en poblaciones de menos de cinco mil habitantes. Por razones geográficas, económicas o de escala, gran parte de ese diez por ciento de la población tiene dificultades para acceder a fuentes de trabajo, bienes culturales, educación de calidad, entre otras cosas... Por esa misma razón, los avances que operan como mejoras para otros uruguayos y uruguayas, suenan ajenos en los hogares de muchos ciudadanos que optaron por vivir en esos hogares.

Esta decisión de llegar a las poblaciones que viven en localidades de menos de cinco mil habitantes fue un acierto estratégico. Los testimonios de las debilidades en la llegada de las políticas públicas que se diseñan en las instituciones del Estado son consistentes con las dificultades de traslado

desde las capitales departamentales a las poblaciones más pequeñas o a las zonas rurales.

Los servicios de salud y la atención de los especialistas, los horarios de las escuelas y de los centros educativos en general, los distintos programas de trabajo, los cursos de capacitación, la promoción de los nuevos derechos legales o normativos adquiridos: todo se concentra en las oficinas de las capitales departamentales.

Los horarios de transporte dependen de las decisiones de quienes brindan el servicio. La rentabilidad, dada la escasez de población, resulta imposible. Quienes hemos trabajado en todo el país, concurrendo a talleres y reuniones, sabemos cuántas veces hemos abusado de la hospitalidad de quienes nos invitan para esperar el horario del transporte para el regreso. Pensemos en las necesidades de la vida cotidiana.

Por lo tanto, la decisión de ofrecer locales, docentes, insumos informáticos y el aprendizaje de cómo utilizar esos insumos ha sido un hallazgo de esta política pensada desde el MEC. La posibilidad de, a través de Internet, hacer trámites o pedir hora para ver un médico debe de haber resultado un cambio en la vida de muchas personas. Pienso especialmente en las mujeres, que son las que más utilizan los servicios de salud y las que generalmente hacen los trámites en las capitales.

Traslado algunos de los comentarios recibidos al respecto:

- ♦ Las mujeres organizadas de Canelones (Mujeres canarias) señalan que al norte de Ciudad de la Costa existen todavía áreas rurales y muchos asentamientos con una realidad social que dista mucho del acceso a la comunicación informática y programas de capacitación cercanos.
- ♦ A demanda de las mujeres rurales se han coordinado talleres para la localidad rural de Caraguatá (Tacuarembó).

- ♦ Fue muy importante el trabajo articulado en lo que fueron las Rondas Rurales, ya que se generaron dispositivos que estimularon la concurrencia de los y las usuarias rurales, por ejemplo, talleres de informática (San José).
- ♦ Los talleres se realizan también en los barrios de la ciudad, Ribot y Cañada Monzón y los ubicados en La Casilla y Andresito en el interior del departamento. El MEC ha priorizado actividades de apoyo al Sistema de Educación Pública, insertando docentes de áreas artísticas tanto en las áreas urbanas como en las rurales (Flores).
- ♦ La Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales del Departamento me ha parecido un formato muy centralizado, por lo que no creo que se ajuste a las características de las diferentes zonas, principalmente en el área rural. Otro problema son las decisiones de las intendencias, que son las que determinan dónde deben instalarse y no siempre se corresponde con las necesidades de las poblaciones (Paysandú).

Como vemos, hay distintas visiones sobre la oportunidad y resultado de las decisiones tomadas según los departamentos y también según los actores consultados.

El proyecto se desarrolla contando con la colaboración de las intendencias para el uso de los locales y de algún funcionario que se integre a los equipos locales. Esto genera a veces que las tensiones políticas entre los programas sociales nacionales y los departamentales se trasladen en la aplicación virtuosa o no de las acciones de incidencia.

## 1.2. Disponibilidad y uso de los locales

- ♦ Se utilizan sus locales para diferentes actividades y quienes los atienden son personas muy abiertas a la comunidad (Lavalleja).
- ♦ Existe en Cufre un grupo de personas, entre ellas muchas mujeres, que se mueven por temas sociales o salud para llevar mejoras a la población y se reúnen en el Centro MEC (Colonia).

- ◆ Los estudiantes hacen consultas y utilizan la sala en Empalme Nicolich (Canelones).
- ◆ Atención ciudadana del MIDES y reuniones preparatorias de la Agenda Estratégica de Durazno 2012 se realizaron en el local del Centro MEC (Blanquillo, La Paloma, Durazno).
- ◆ El Centro Democrático que aloja el Centro MEC y la oficina de referencia ha sido un lugar donde hemos realizado distintas actividades de los Programas MIDES y equipos interinstitucionales con los que también nos vinculamos (Flores).

Por estos testimonios comprobamos la importancia de la interacción Ejecutivo departamental-Ejecutivo descentralizado nacional. La disponibilidad de locales para congregarse a la comunidad en sus distintas formas es imprescindible. Para la ejecución de la política nacional es la base de acción en la localidad, sea esta bien elegida o no, y para la política departamental es una ampliación de sus posibilidades de acción.

### 1.3. La ductilidad de los equipos

- ◆ En especial, las coordinadoras de los Centros MEC a nivel departamental tienen una excelente formación en perspectiva de género. Esto permite realizar actividades de sensibilización, capacitación, cursos, muestras, presentaciones, actividades culturales, etcétera, en conjunto con instituciones como el MIDES, potenciando nuestros recursos logísticos, económicos, humanos, llegando a las mujeres de todos los lugares del departamento con excelentes propuestas (Lavaljeja).
- ◆ Las representantes de los Centros MEC son participantes activas de todas las actividades realizadas por el MIDES e incluso se han desarrollado acciones en conjunto (Treinta y Tres).
- ◆ El alcance y desarrollo de los programas va a depender de las características personales y orientación que reciban las personas a cargo. Aquellos que son docentes o animadores con contratos de pocas horas condicionan el desplazamiento

hacia el interior y la interacción con la comunidad. La alfabetización digital en alguna zona rural debió hacerse con UTU por esta razón (Paysandú).

- ◆ Los funcionarios de la intendencia no tienen formación en género (Florida).
- ◆ Si bien los Centros MEC capacitan a sus animadores en género, en la práctica se juegan concepciones personales y lo cultural es mucho más fuerte. Por otro lado, los talleres están a cargo de talleristas con experticia o formación específica, pero no reciben, hasta donde sabemos, la capacitación que da el MEC en ejes transversales (Rocha).

También en relación a los equipos de los Centros MEC hay diferentes experiencias y evaluaciones.

En general se opina sobre la diferencia de formación entre los contratados por el proyecto (que han sido seleccionados) y los funcionarios de las intendencias. El tema de los contratos por cuatro horas parece ser un problema cuando el docente o animador es de la capital y debe trasladarse a los pueblos alejados. En estos casos surge la escasez de personal con posibilidades de acceder a la oferta de trabajo en la localidad y las dificultades antes señaladas de horarios para la conexión entre la capital y las localidades.

El 78% de los integrantes de los equipos de los Centros MEC son mujeres. ¿Es que a los llamados se presentan mayoritariamente mujeres? Los saberes que se necesitan para la realización de las actividades que se desarrollan en los Centros MEC, ¿responden a las carreras o conocimientos en los que se califican las mujeres? Animación, coordinación de grupos, docentes, etcétera. Un dato que nos falta es saber si los equipos de formación digital son igualitarios o persiste la mayoría femenina.

La cultura determina que el uso del cuerpo, el canto, la música o el juego son roles que las mujeres desarrollan por su interrelación con los niños y adolescentes. Aunque en general son actividades que requieren una formación nueva,

están muy ligadas a los roles educativos en los que somos abrumadora mayoría las mujeres.

#### 1.4. La heterogeneidad de las demandas

- ♦ Los servicios que se prestan responden a las necesidades de los territorios y ha sido muy fluida la coordinación y articulación con el resto de las instituciones públicas y sociales en la cobertura de la demanda que surge. (Lavalleja)
- ♦ El grupo de Cufre necesita generar trabajo para ellas y los jóvenes: formaron un grupo de danza que ganó fondos MIDES. [...] En Nueva Palmira se formó desde allí un grupo de mujeres que han ganado distintos fondos concursables del MIDES y del MEC. (Colonia)
- ♦ Los Centros MEC tienen muy buena aceptación a nivel local y siempre que se los ha necesitado se han utilizado los espacios para la atención de actividades, convocando a mujeres, también a jóvenes e incluso a adultos mayores. (Treinta y Tres)

Más allá de la oferta de actividades con las que comenzó el proyecto, seguramente tuvo que ampliar las posibilidades de oferta ante las diversas demandas desde las distintas localidades.

Las grandes líneas de alfabetización informática, las ofertas culturales, la posibilidad del encuentro en los locales, las iniciativas comunitarias para mejorar la calidad de vida se reconocen en las descripciones de los blogs y las fotos que presentan. Es notoria la actividad de las asociaciones de jubilados, en las que también son mayoría las mujeres, quienes planifican actividades muy variadas.

Llama la atención especialmente la demanda de saneamiento de alguna localidad, con un involucramiento con los técnicos que implica incorporación de conocimientos y decisiones locales en las que las mujeres se involucran también en mayoría.

Es importante la coordinación con otras áreas del MEC. Por ejemplo, la oferta desde la Dirección de Cultura de los Fondos Concursables, que es utilizada por las jóvenes para crear iniciativas artísticas. Aunque sea una sola experiencia, resulta una apertura imprescindible para trascender el tradicional uso de los recursos solo por los pobladores de la capital.

#### 2. LA COORDINACIÓN CON OTROS SERVICIOS Y PROGRAMAS TERRITORIALES

Del documento *Educación la demanda* ya citado, que marca los fundamentos y principios que rigen la estrategia de desarrollo de los Centros MEC, extraemos las siguientes definiciones:

- ♦ El abandonar la condición de consumidor pasivo y pasar a ser productor de contenidos es una forma de integración cultural que hay que potenciar. Es exactamente en ese sentido como entendemos la descentralización y nuestro papel en políticas públicas de inclusión social: trabajar en la educación de públicos, en la formación de capacidades para incorporarse a la sociedad de la información y el conocimiento desde el pueblo chico.
- ♦ Pero esta línea de trabajo solo puede ser exitosa si existe un ambiente general convergente, esto es, una coordinación con quienes están produciendo contenidos digitales, con quienes están impulsando la alfabetización digital en las escuelas, con quienes están diseñando políticas digitales inclusivas.
- ♦ La fortaleza del proyecto no está en el número de Centros MEC que se puedan poner en funcionamiento, sino en la capacidad de articular con otros actores públicos y privados a nivel nacional, departamental y local, un paquete de políticas que tengan objetivos similares y que puedan apoyarse mutuamente.

Esta definición es central para que una política pública sea efectiva, y para que puedan cambiar los roles: del consumo pasivo a la ciudadanía activa.

Más allá de las dificultades de pasar de manejar la comunicación por internet a elaborar productos propios que reflejen la realidad local y nacional, expresando deseos, aspiraciones, propuestas organizativas o críticas, nos parece que han existido carencias de interacción con otras políticas públicas que se intentan desarrollar en el territorio; políticas que es imprescindible que lleguen a todas las personas, vivan donde vivan.

Sobre este objetivo señalamos algunas opiniones recogidas en distintos departamentos.

- ◆ Han hecho distinto tipo de capacitaciones (con el LATU y otros organismos) formando grupos de producción como «Las curtidoras de Agua Dulce» que trabajan en cuero de pescado y que constituye una experiencia muy rica. Asimismo han creado un grupo ecologista «Punto Verde» que incluye jóvenes y han realizado muchas tareas interesantes de conocer. (Colonia)
- ◆ Este municipio (Pando) articula con otros programas y actores, lo que dinamiza este servicio. (Canelones)
- ◆ Capacitación en informática, alfabetización digital, panadería, alimentación y cocina saludable de los Programas Uruguay Trabaja y Uruguay Integra. (Sarandí del Yi, Villa Carmen, Aguas Buenas, Durazno).
- ◆ Me consta una actividad realizada desde la Oficina del MIDES de Toledo junto a integrantes del equipo de Dirección de Políticas Sociales y los equipos de los Centros MEC y el liceo en San Bautista por un pedido de la Red Local, donde se abordó en un cine-foro la temática de la diversidad sexual. (Canelones)
- ◆ A partir de este año los equipos de los Centros MEC decidieron no participar de las Mesas Interinstitucionales de Política Social en Canelones, tanto en lo Departamental como en lo Regional. [...] Puede deberse a la imposibilidad de estar presentes en todos los territorios, que son muchos. Las Mesas Interinstitucionales tienen una lógica más macro y permite ver temas más generales y sería importante que estuvieran todos los ministerios presentes, pero respeto la estrategia de cada organismo. En cada uno de los 29 municipios hay por lo menos una Red, a lo que se suman muchas coordinaciones con las temáticas. (Canelones)
- ◆ Tengo presente un trabajo conjunto con Jóvenes en Red en Colonia Nicolich, donde el espacio del Centro MEC es referente para muchas acciones y se trabaja muy coordinadamente con nuestro servicio de SOCAT. Podemos destacar el trabajo de acercamiento de los Centros MEC en algunas localidades donde participan también algunos dispositivos que utilizan las mujeres: San Bautista, Montes, Aeroparque y Parque del Plata. (Canelones)
- ◆ Los Centros MEC participan en la Comisión Departamental de Lucha contra la Violencia y siempre han coordinado actividades para operativizar acciones de sensibilización. (San José)
- ◆ Nos han ayudado mucho en lo que corresponde a promoción de la salud, tanto a la Dirección Departamental de la Salud como a la Junta Departamental de Drogas. El aporte es sobre todo facilitar y darle atractivo a las actividades de promoción, generando actividades culturales y lúdicas en el territorio. Esto forma parte de un proyecto de participación social y difusión de los derechos en salud enfocado sobre todo en jóvenes y el aporte de los Centros es realmente muy bueno. (San José)
- ◆ En forma coordinada con la Junta Departamental de Drogas, que integran el MIDES y el MEC, se han organizado talleres de liderazgo, recreación, etc. que han tenido como locación al Centro MEC del centro de la ciudad. (MIDES, Flores)
- ◆ Es posible afirmar que los Centros MEC han sido aliados estratégicos para los objetivos del MIDES en las pequeñas localidades. Sus locales se han utilizado para realizar atención ciudadana y para el componente de alfabetización digital del Uruguay Trabaja en las localidades de Sarandí Grande, 25 de Agosto y Cerro Colorado. (Florida)

- ◆ Un aspecto a mejorar es la posibilidad de mayor articulación interinstitucional, ya que los coordinadores no asisten a ningún espacio de articulación, lo que facilitaría la coordinación con las instituciones e institutos que trabajan en aumentar los niveles de equidad en la ciudadanía: MIDES, INAU, ASSE, MSP, CEIP, etc. (Florida)

Es clara la diferencia de interés de algunos responsables de las políticas sociales en el territorio en el uso de esta herramienta de comunicación y potenciación de la accesibilidad de la población más alejada de los centros urbanos.

En los casos de falta de conocimiento del funcionamiento o del uso que se ha hecho de los Centros, sería interesante investigar si esto se debe a la falta de iniciativa de los responsables de los equipos de los Centros MEC o de los coordinadores territoriales del MIDES.

En algún departamento quedó claro que la Dirección Territorial del MIDES no tenía conocimiento de lo que pasaba en general con los Centros MEC porque estos están ubicados en poblaciones más chicas. Sin embargo, consultadas dichas localidades, resultó impresionante la vitalidad de actividades y conexión con los diferentes programas y distintas poblaciones, especialmente del área rural.

Algún director territorial se refiere a la temática más macro de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales. También existen las Mesas de Desarrollo Rural que intentan recoger las problemáticas de los productores rurales de menor tamaño.

El crecimiento ciudadano de quienes adquieren la herramienta informática también pasa por conocer los desafíos de su departamento y los del país. Seguramente quienes tuvieron una iniciativa sobre el saneamiento de su localidad aprendieron mucho de las dificultades para realizar este tipo de obras que tienen que ver con la salud y la higiene de una población y las complejidades en la ingeniería, diseño apro-

piado, características ambientales, costos, etc. que requiere una obra localizada en un lugar preciso. Y las jóvenes que crearon un grupo de danza gracias a los Fondos Concursables aprendieron a hacer un proyecto, a presentarlo, a inscribirse en una política artística específica y seguramente tendrán oportunidad de participar en los encuentros nacionales de danza que se abren para los grupos del interior y que comparten con grupos del resto de América Latina.

La transversalización de las políticas públicas pasa por estas interacciones y la persona toma lo que le interesa, pero se inscribe en una corriente general que modifica su individualidad en una identidad colectiva con un propósito de modificación y mejora de la polis: se convierte en ciudadano o ciudadana.

Por lo tanto no es menor la definición estratégica del proyecto de creación de los Centros MEC que debería ser profundizada en el próximo quinquenio.

### 3. EL APORTE A LAS POLÍTICAS DE GÉNERO

Recogiendo los desafíos planteados por las definiciones y los caminos que quedan por recorrer, encaramos el análisis de cómo hemos visto los cambios que se puedan haber producido en esa mayoría de mujeres participantes en las actividades de los Centros MEC.

En primer lugar intentaremos analizar por qué son las mujeres una mayoría absoluta de los usuarios de los Centros. Preguntados al respecto, solo obtuvimos una respuesta que insinúa una respuesta:

Creo que la mayor participación de las mujeres se debe a que son el doble de los desocupados y esto se incrementa mucho más en el medio rural, ya que la posibilidad de conseguir trabajo es casi nula. (Paysandú)

Y esta explicación tiene fundamento: hoy los hombres tienen pleno empleo: a las mujeres en el Interior les cuesta mucho más conseguirlo.

CUADRO 1. Tasas de actividad femenina y masculina y brecha entre ambas

Departamento	Varones	Mujeres	Brecha
Artigas	70,1	43,2	38,4
Canelones	73,2	53,9	26,3
Cerro Largo	70,1	44,8	36,0
Colonia	73,6	53,7	27,1
Durazno	68,9	46,2	33,0
Flores	73,7	52,1	29,3
Florida	71,4	49,0	31,4
Lavalleja	70,5	49,6	29,7
Maldonado	76,1	56,4	25,8
Montevideo	73,0	57,1	21,8
Paysandú	69,6	46,5	33,2
Río Negro	72,2	48,6	32,6
Rivera	71,1	45,8	35,6
Rocha	70,3	46,8	33,5
Salto	71,3	46,7	34,6
San José	74,2	52,9	28,7
Soriano	72,8	48,8	33,0
Tacuarembó	69,5	45,6	34,4
Treinta y Tres	69,5	46,2	33,6

Fuente: Calvo (2014).

Los datos pertenecen al fascículo n.º 5 del *Atlas socio-demográfico* que ha venido presentando el UNFPA, con la dirección del demógrafo Juan José Calvo. Él ha venido coordinando diversos equipos que han analizado los datos del censo del 2011 desde las diversas perspectivas que presentan desafíos para el desarrollo del país.

Estos materiales que *aterrizan* los datos hasta por secciones censales en cada departamento, ayudan a entender muchas de las desigualdades que se generan por discriminaciones económicas, sociales y culturales. Son producto de una interesante interacción de distintos ámbitos de instituciones del Estado con objetivos específicos y la academia: el Instituto de Estadística, el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, el Programa de Población, el Instituto de Economía, el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto de las Mujeres, Presidencia de la República, ONU MUJERES y el UNFPA.

Los datos que proporcionamos más arriba forman parte de un completo análisis que resume las desigualdades de género que surgen de los datos censales. La coordinación del equipo que procesó estos datos correspondió a dos técnicas que han trabajado desde hace muchos años en la investigación de las causas de la persistente discriminación en muchos niveles de la vida social, política y económica de las mujeres: la socióloga Karina Batthyány y la economista Alma Espino. En la presentación del fascículo se encargaron de interpretar lo que estos datos significan para el desarrollo del país y lo que las desigualdades manifiestas significan desde el punto de vista legal y constitucional.

Seguramente el testimonio que recogimos del departamento de Paysandú como una explicación de la alta participación de las mujeres, opinión ciertamente masculina, no agota las posibles causas de estas mayorías en las actividades promovidas por los Centros MEC.

Para quienes participamos activamente en las presentaciones, informes, convocatorias que realizan tanto las instituciones del Estado como las de la sociedad civil es notoria la abrumadora presencia de las mujeres: como integrantes sociales, por interés personal o por su calidad de técnicas en los distintos programas.

¿Cuál es el motivo? ¿La relación cotidiana de las mujeres con los problemas sociales que afectan a su familia, a su persona, a su comunidad inmediata? ¿La clásica educación en la actitud de servicio y de asunción de responsabilidad por los demás? ¿Ponerse al día con la comunicación virtual tiene que ver con sentirse más cercana a sus hijos, entender los nuevos lenguajes informáticos que a veces las dejan afuera de las conversaciones de los/as más jóvenes?

La otra gran pregunta es: ¿por qué los hombres mayores, que tienen ese rango de edades en las que ya están jubilados, no se acercan con la misma avidez? ¿Hay una menor disposición a adaptarse a los cambios, tanto tecnológicos como conceptuales?

De las experiencias señaladas en relación al mayor número de mujeres que debaten sobre los nuevos desafíos de la sociedad uruguaya es posible establecer la hipótesis de una resistencia más conservadora de parte de los hombres porque muchos de estos cambios significan una pérdida de la autoridad patriarcal en la que han sido educados y que ha conformado sus personalidades.

El aumento de las denuncias de violencia en el Uruguay no se debe seguramente a un aumento notorio de las agresiones, sino más bien a la conciencia de las mujeres de que eso ya no es soportable y de que debe ser denunciado. La reacción de muchos hombres es de incompreensión de esta nueva realidad en la que no pueden ejercer su dominación tal como fue aprendida desde la niñez (de sus mayores y de sus pares).

Cambiar esta cultura, que está especialmente arraigada en las zonas más alejadas de los centros urbanos del interior

del país, es un desafío para todas la herramientas que el Estado despliega en el territorio.

En los testimonios recogidos se nota claramente cómo hay departamentos en que hay un agradecimiento especial a la creación de los Centros MEC, por el apoyo que significan. Por lo tanto, extender estas experiencias interinstitucionales para lograr cambios en las perspectivas de identidad e inserción en el mundo de los usuarios y usuarias es un desafío para los próximos años.

La inclusión de la perspectiva de género constituye una batalla cultural que se procesa lentamente, ya que nos obliga a todos y a todas a repensar los marcos conceptuales en los que nos fuimos formando y que aplicamos en nuestra vida cotidiana y en las tareas que desarrollamos: qué roles cumplimos y cómo los asignamos entre hombres y mujeres.

La incorporación de legislación que incluye principios de no discriminación o de igualdad de oportunidades —que deben ser respetados por las instituciones del Estado encargadas de aplicar las políticas públicas— supone lentos procesos de capacitación del funcionariado encargado de las mismas.

La sociedad uruguaya, por tener un Estado que comenzó muy tempranamente su institucionalización, arrastra viejos paradigmas en cuanto a la importancia de igualar las posibilidades y derechos de una mitad de la población, generalmente pensada en situación de subordinación, tanto en las relaciones de familia como en la vida pública.

Es por ello que en cualquier investigación o balance de las distintas políticas del Estado nos encontramos con facilitadores o con barreras que son netamente culturales y que, por lo tanto, colaboran o traban el acceso de la totalidad de la población, en toda su heterogeneidad de situaciones, a los bienes o servicios que brindan.

No escapan a ello los Centros MEC que, teniendo como objetivo central reducir la brecha de acceso a la comunicación por la vía informática, a pesar de haber procurado en la

formación, capacitación y selección de los equipos locales una sensibilización que apunte a este cambio cultural que implica igualdad, demuestra también que no en todos los departamentos se han desarrollado políticas específicas de coordinación con los grupos organizados de mujeres o con las oficinas de la mujer de las intendencias o de Inmujeres. Esta realidad es despareja y también incluye otros y otras funcionarias de los servicios descentralizados de los ministerios y de los propios gobiernos departamentales.

Presentamos algunos de los testimonios recogidos al respecto.

- ◆ [Desde que se crearon los Centros MEC] fueron un aporte muy importante en el departamento a las políticas de género que se desarrollan desde el gobierno nacional. Se han integrado con fluidez a las comunidades (urbanas y rurales) y son las mujeres las que significativamente utilizan sus servicios.
- ◆ Los Centros MEC se han legitimado y ganado la confianza de las mujeres a nivel departamental y son actores imprescindibles en las políticas de género. (Lavalleja)
- ◆ Todas las actividades han tenido como principales protagonistas a las mujeres aunque no hemos puesto el énfasis en la perspectiva de género. (Durazno)
- ◆ Quienes asisten a los cursos de alfabetización digital, estimamos que más de un 80 % son mujeres, lo que hemos podido comprobar al entregar los certificados al final del curso. Esto ocurre también en otros talleres como el de fotografía o introducción y producción de materiales para Youtube. Asimismo de un total de 12 facilitadores y docentes, 8 son mujeres. (Flores)

El grupo organizado de mujeres de Soriano no ha utilizado los Centros MEC. Tienen referencia de grupos de artesanos que los han utilizado para organizarse y del desarrollo de algunos proyectos concretos en las localida-

des donde están instalados. En alguna ocasión integrantes del equipo de los Centros participaron de la Comisión de Lucha contra la Violencia, pero manifestando claramente su desacuerdo con los objetivos del ámbito. Han facilitado el local para talleres sobre masculinidades. Es notoria también la diferencia de formación y actitud de los funcionarios que aporta la Intendencia. Sin embargo, se pone el acento en algunas actividades culturales muy caras al departamento.

En Paso de los Toros al año 2009 se comenzaron a difundir los cursos de alfabetización digital. Desde el MIDES se alentó a participantes del programa de acreditación de saberes a concurrir a ellos y fueron mayoritariamente mujeres quienes se integraron.

En el año 2010, el MEC propuso un ciclo de talleres para mujeres jefas de hogar denominado «Aprendiendo a gestionarme». En este grupo se comenzó a gestar la idea de conformar una cooperativa de vivienda que comenzó a trabajar inmediatamente. En esta misma línea, se apoyaron actividades organizadas por COVIMUS (Cooperativa de Vivienda Mujeres Isabelinas). Asimismo, en coordinación entre el Centro MEC, ASSE y MIDES se han coordinado talleres de salud sexual y reproductiva.

En el marco del 8 de marzo, mes de las mujeres, desde la apertura del Centro MEC se han podido realizar varias actividades gracias a la disposición de los insumos necesarios para la proyección de películas y a la posibilidad de hacer obras de teatro. Lo mismo para los 25 de noviembre, sobre el problema de la violencia.

- ◆ Si bien el local no es funcional para actividades de muchas personas, desde la Coordinación del Centro MEC en nuestra ciudad se ha podido apreciar una sentida sensibilidad y apertura a todas las propuestas que llegan, tanto desde la comunidad como de las Instituciones. (Paso de los Toros)

- ◆ Los Centros MEC han coordinado actividades en el marco del Día Internacional de la Mujer en Melo, vinculándose como participantes y organizadores. Asimismo se coordina con el Centro de Río Branco que apoya el trabajo de un grupo de mujeres artesanas. (Cerro Largo)
- ◆ En los cursos de alfabetización del Centro MEC de Río Branco ha participado una mayoría de mujeres, en una proporción del 80 %. La mayoría son mujeres de más de 40 años y muchas adultas ya jubiladas. Se reúnen en el Centro para encontrarse en un ambiente de camaradería. También existió un grupo de tejedores que crearon un blog para mostrar sus diseños. (Río Branco)
- ◆ Se lograron realizar cursos con mujeres clasificadoras vinculadas al Programa Uruguay Clasifica. (Paysandú)
- ◆ El porcentaje de consultas realizadas en las oficinas territoriales supera el 80 % las realizadas por mujeres del total en la capital y en el interior. También se constata que en los grupos con los que se trabaja, de 15 personas 14 son mujeres. Existe una experiencia en la localidad de Cerro Colorado, en la que el MEC aporta un profesor para el coro formado por mujeres de Uruguay Trabaja. Otra iniciativa de los Centros MEC ha sido el apoyo al colectivo LGTB en acciones reivindicativas y en talleres de sensibilización. (Florida)
- ◆ A partir de los cursos de informática, las mujeres participantes abrieron sus cuentas y hacen uso de las redes sociales. (Parque del Plata, Canelones)

Es claro que en las localidades de Canelones donde existen Centros MEC (Montes, Mígues), los talleres de informática reúnen a una mayoría absoluta de mujeres. Se trata de mujeres mayores de 45 años, varias jubiladas, con primaria o secundaria incompleta. En un total de 30 cupos, ocupan 26 en promedio.

- ◆ Es evidente que son las mujeres las que hacen mayor uso de los Centros MEC y de sus propuestas. Alfabetización Tecnológica

- es sin dudas en Rocha el ejemplo más claro, con el plus de que es un saber integrador e inclusivo. La participación en las actividades es en sí misma una dimensión que aporta a la condición de la vida de las mujeres de las localidades, sobre todo de las pequeñas localidades del interior del departamento como 18 de Julio, Cebollatí o Velázquez. El solo hecho de participar en ellas (fundamentalmente en talleres) les permite, en principio, salir de su casa; hacer uso de un tiempo propio e interrelacionarse con otras personas, en especial con otras mujeres, expandiendo así sus redes y conociendo otras realidades. Sin embargo, esta participación no ha sido suficiente para empoderar a estas mujeres, que se organicen o se agrupen entorno a objetivos comunes, que participen en otros espacios: culturales, de incidencia política local, etcétera. (Rocha)
- ◆ Hay algunos ejemplos de actividades puntuales con perspectiva de género. En Velázquez un grupo mixto (pero con mayoría de mujeres) de un taller de teatro, elaboró una obra que, desde el humor, visibiliza y condena la violencia de género. Con apoyos de otros programas pudo hacer giras por todo el departamento. Otro ejemplo puede ser el rescate de historias de vida de mujeres rurales que realizaron tareas que no responden a los estereotipos de género y que se recogió en una publicación impresa y digital que hizo el Centro MEC de 18 de Julio. (Rocha)
  - ◆ Entendemos que las actividades fijas de la currícula anual en general no son planificadas desde una perspectiva de género. Como ejemplo: las clases de tango que dicta el Centro de Cebollatí, tienen como único objetivo visible (además de la integración) enseñar a bailar tango, pero no aprovechan el espacio para generar reflexión sobre la concepción machista del estilo musical. La mayoría son talleres sobre actividades de artesanías con material reciclado, tejido, etc. cuya asignación de género ha sido históricamente femenina, por lo que además se podría estar reforzando esta asignación. La participación mayoritaria de mujeres también podría deberse a la propuesta. En síntesis: entendemos que la participación

de mujeres puede deberse más al tipo de propuestas que a una estrategia integradora e igualitaria que incluso puede favorecer la segregación. Si bien los Centros MEC, al menos en Rocha, tienen propuestas de sensibilización en género, no podría hablarse de transversalización de género. (Rocha)

Estos testimonios nos dan cuenta de que la promoción de acciones de sensibilización ha dependido en gran parte de personas que ya tienen formación específica y que conocen los problemas que generan a las mujeres las desigualdades de trato y oportunidades.

Si se analizan los blogs, aunque en las fotos siempre aparece una mayoría de mujeres, no se nota la incorporación de los temas que atraviesan transversalmente a todas las políticas públicas: los derechos de los niños y las niñas, los de los y las adolescentes, los de las mujeres, los de los adultos y adultas mayores, los de las personas con discapacidades.

No hay promoción de los servicios de salud que constituyen programas prioritarios del Ministerio de Salud Pública y que ASSE debe aplicar en todos los departamentos. No aparecen las responsabilidades que en cada departamento tienen las instituciones que deben cumplir con la prevención de la violencia doméstica (el juez, la unidad especializada de la Policía, la oficina del MIDES especializada en recibir las denuncias y dar apoyo), la promoción de los derechos de los y las trabajadoras agrícolas o rurales, o de las domésticas, los teléfonos de denuncia en casos de explotación sexual o abusos, etcétera. Todos los derechos garantizados por la legislación deben coordinarse también en todo el territorio.

El documento, que es coedición de la UNESCO y los Centros MEC, que explicita claramente los objetivos del proyecto de creación de los Centros MEC y sus lineamientos para el desarrollo de actividades, señala las interacciones que debe promover para ser exitoso en sus objetivos. Enu-

mera al Plan Ceibal, a las actividades culturales de las intendencias, a las promociones y programas de la Dirección de Cultura, de la Dirección de Educación del propio MEC, y las actividades promovidas por la Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología.

Todos estos organismos del Estado son productores de contenidos. Quienes se integran a las actividades de los Centros MEC deberían tener acceso a estos contenidos, comentarlos en sus blogs, hacer preguntas, criticar, promover en su localidad los debates sobre las políticas de igualdad que se impulsan.

Reconocemos la debilidad del movimiento social en estos tiempos: hay escasez de recursos para movilizarse y, justamente, poca información accesible sobre las políticas que les atañen. Pero la herramienta informática, en la medida que se descubra como forma de interacción, es central para definir objetivos, establecer foros de discusión, realizar reuniones vía Skype.

El cambio de consumidor(a) pasivo a ciudadano(a) activo es un desafío a desarrollar por Centros MEC. Se ha comenzado y el camino está para seguir recorriéndolo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ELISSALDE, R., K. ACOSTA, A. RECALDE (2008), *Educación la demanda, más allá de la alfabetización digital*, Montevideo, MEC/UNESCO.
- CALVO, Juan José (coord.) (2014), Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay, fascículo 5 «Desigualdades de género en Uruguay», Montevideo, unfpa- Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- CENTROS MEC (2014), «Censo docentes y animadores», Montevideo, MEC, documento de trabajo inédito.

## AGRADECIMIENTOS

### **Canelones**

Silvia Rivero, referente de Gestión Territorial del MIDES.  
Sabrina Rossi, directora MIDES.  
Rafaela García, Tala, Intendencia Departamental.  
Leonor Rodríguez, Red Canarias en Movimiento

### **Cerro Largo**

Danilo Caballero, jefe, MIDES.  
Victoria Pereira, referente de Inmujeres

### **Colonia**

Ana María Prieto, directora departamental, MIDES

### **Durazno**

Magdalena Recoba, directora departamental, MIDES

### **Flores**

Serrana Rubini, directora departamental, MIDES

### **Florida**

Alix De Luca, directora departamental, MIDES

### **Lavalleja**

Perla Morandi, directora departamental, MIDES.  
Mercedes Bayarres, Asociación de Mujeres Rurales

### **Maldonado**

Eduardo Rodas, jefe Oficina, San Carlos

### **Paysandú**

Carlos Damico, director departamental, MIDES

### **Rocha**

Mónica Correa, directora territorial del MIDES

### **San José**

Dra. Araceli Rodríguez, directora departamental de Salud, MSP

### **Soriano**

Ana González, Red de Mujeres de Soriano (REMSO)

### **Tacuarembó**

Ana Lía González, referente en Paso de los Toros, MIDES

### **Treinta y Tres**

Lorena Núñez, jefa de Oficina Territorial, MIDES

## Hacia la evaluación de política pública en cultura

JOSÉ ALONSO, PAULA DELGADO, DIEGO TRAVERSO

### 1. INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) lleva adelante desde el año 2007 la iniciativa denominada Centros MEC, proyecto que comenzó con el objetivo de descentralizar los contenidos culturales y educativos para establecerse luego como una política que tiene como objetivo el desarrollo ciudadano de los habitantes de las localidades donde se establecen.

Los Centros MEC se instalaron en localidades del interior del país de menos de 5000 habitantes, en el entendido de que estas zonas del país eran las más afectadas en cuanto a cohesión social, acceso a determinados bienes y servicios culturales y educativos, y disponibilidad y capacitación en el uso de Internet y nuevas tecnologías (atendidos por el Plan Nacional de Alfabetización Digital).

Los Centros MEC asumieron un rol clave de coordinación territorial, en permanente articulación con otras dependencias del gobierno central, gobiernos departamentales, municipios e instituciones locales.

El comienzo de Centros MEC se enmarcó en el primer gobierno del Frente Amplio, partido que asumió el poder con la inquietud de realizar proyectos en el interior del país a través de las distintas dependencias del gobierno central. Por otra parte, se encontraban en el desarrollo de las políticas públicas los temas asociados a las tecnologías de la

información y la comunicación, dentro de las que se destaca el Plan Ceibal.<sup>1</sup>

Al comenzar la ejecución del proyecto se tuvo como objetivo llegar a 180 centros, que era la cantidad de localidades con menos de 5000 habitantes que reportaba el censo nacional. Este objetivo resultó impracticable y se redefinió el objetivo: 90 centros. En la segunda administración del Frente Amplio se tomó la decisión de fortalecer los ya establecidos y desacelerar la expansión.<sup>2</sup> En 2009 se llegó a 18 departamentos, superando ese objetivo de 90 centros.

Posteriormente, en el año 2010, los Centros MEC se establecieron como Dirección del Ministerio. Se pensó esta política como plataforma de llegada al territorio de las distintas líneas de acción del MEC (Elissalde, 2013).

Actualmente existen 125 Centros MEC distribuidos en los 19 departamentos de Uruguay. En el período 2010-2014, más de 1.300.000 personas participaron de actividades realizadas por Centros MEC; se realizaron 3.401 cursos, talleres y charlas, 557 exposiciones, 1.928 espectáculos musicales, 1.229 espectáculos de artes escénicas, 1589 proyecciones audiovisuales, 867 actividades recreativas y otras (MEC, 2014).

1 Sobre el proceso político de construcción de Centros MEC, véase Centros MEC (2012).

2 Fuente: entrevista a equipos de Centros MEC.

## 2. LA CULTURA COMO CENTRO DEL DESARROLLO

Para entender la política detrás del proyecto Centros MEC es necesario comprender el enfoque de desarrollo de *ciudadanía cultural* en el que se inserta. El concepto de *cultura*, y por ende el de *políticas culturales* y su rol dentro del desarrollo de las sociedades, se ha modificado y ampliado en los últimos años.

La cultura ya no es patrimonio y artes: el turismo cultural, el ocio, las industrias culturales y creativas, la comunicación, el diseño, la arquitectura, etc., son ámbitos cada vez más reivindicados como propios por los responsables de las políticas culturales (MEC, 2009).

Este enfoque ampliado de la cultura por parte de los Estados nacionales ha tomado un realce muy importante en los programas de gobierno de América Latina. El fenómeno se ha potenciado junto con la expansión de la ciudadanía y con el interés creciente en fortalecer un sello identitario cultural dentro de un contexto de acelerada globalización. Es así que en la política cultural pública de todos los países latinoamericanos se encuentra presente un eje de democratización del acceso a contenidos culturales (CNCA, 2012).

Pero, ¿qué lugar otorga la política cultural a la noción de desarrollo?<sup>3</sup> La definición de desarrollo que se utilizaba hasta no hace mucho tiempo estaba ligada a indicadores que se limitaban al crecimiento económico (medido por el crecimiento del PIB e ingresos de la población). Este paradigma empieza a cambiar cuando economistas como Amartya

Sen, Paul Streeten, Mahbub ul Haq y otros propusieron que el crecimiento en ingresos debía considerarse un medio para mejorar el bienestar pero no un fin en sí mismo, lo que resultaría en el Índice de Desarrollo Humano, IDH, elaborado por Naciones Unidas (Maccari y Montiel, 2012).

Para Sen (2000), «es posible concebir el desarrollo como un proceso destinado a acrecentar la libertad de cada cual en el logro de sus aspiraciones esenciales». En esta concepción de *desarrollo humano* este es concebido como el aumento de la libertad y las capacidades de las personas. Eso está ligado a lo que Sen sintetiza como una *concepción emancipadora del desarrollo*, en el que la riqueza material es solo una función del sistema de valores y donde el progreso socioeconómico está determinado por lo cultural.

En los últimos años se ha expandido esta noción de *desarrollo humano* a todos los aspectos del desarrollo social, teniendo en cuenta la equidad de género, así como la igualdad de oportunidades de participación en decisiones políticas y económicas. Esta ampliación de la noción de desarrollo requiere de un marco institucional y legal que potencie a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil para que puedan tener la receptividad de las autoridades (Yudice, 2005).

Según este autor, más recientemente se ha empezado a hablar de *desarrollo cultural* y de *desarrollo culturalmente sustentable*. Es decir, se ha planteado que para que se produzca el bienestar social explicitado en el concepto de sostenibilidad, es necesario prestar atención a la calidad de vida que implican los factores culturales. Eso quiere decir que se tienen que elaborar estrategias, indicadores, índices, mecanismos, instituciones y gestores semejantes a los descritos para el desarrollo económico, el desarrollo humano y el desarrollo sustentable.

El *Informe sobre desarrollo humano* del PNUD (2004), subtítulo «La libertad cultural en el mundo diverso de

3 Matarasso y Landry (1999) plantean esta pregunta como el dilema de la cultura como valor en sí mismo o la cultura como instrumento de desarrollo.

hoy», pone a la cultura en el centro del proceso de desarrollo. Así, se define el desarrollo como «el proceso por el cual se amplían las opciones de la gente para que esta haga y sea lo que valora en la vida», dándole vital importancia a la libertad cultural para que las personas puedan vivir del modo que desean. Es así que «el progreso de la libertad cultural debe ser un aspecto primordial del desarrollo humano y esto requiere ir más allá de las oportunidades sociales, políticas y económicas, puesto que estas no garantizan la libertad cultural».

En este sentido, la UNESCO (2011) considera:

La cultura desempeña un papel fundamental y constitutivo en el desarrollo, constituyendo un medio y un fin. Esta definición reconoce el carácter multidimensional de la cultura: su valor transversal, que apoya y fortalece las intervenciones en áreas de desarrollo (género, educación, gobernanza), y su cualificación, en tanto que una prioridad del desarrollo por sí sola, como un fin *deseable en sí mismo*.

De allí que toda política orientada al desarrollo no solo debe ser abierta y receptiva respecto a la capacidad del propio sector cultural para tales fines, sino que desafía a los responsables y gestores de sus programas a construir mecanismos y canales interministeriales e intergubernamentales que promuevan el contacto entre estos campos. Desde este lugar, como plantean Maccari y Montiel (2012), además de posicionar la cultura como un componente transversal dentro de los planes de desarrollo, es necesaria la concepción de políticas capaces de comprender el desarrollo en tanto afirmación de procesos sociales y culturales.

Esta nueva mirada sobre la cultura y su papel en el desarrollo se hace explícita en proyectos como Centros MEC: no solo la política tuvo un cambio de enfoque en relación a lo que se entendía por políticas públicas en cultura —basada ahora en promover el desarrollo de los derechos culturales

de los ciudadanos—, sino que también fue un cambio en el modo de gestión, donde los enfoques territoriales se aplicaron al campo de la política.

Ahora bien, las preguntas a plantear son: ¿cómo un proyecto como Centros MEC impacta, expandiendo las libertades de las personas y, por lo tanto, generando un mayor desarrollo humano? ¿Cómo medir ese impacto, y cuantificarlo, para tomar mejores decisiones de política?

### 3. LOS CENTROS MEC COMO ACCIÓN DE POLÍTICA CULTURAL

Uno de los objetivos del MEC para el período 2010-2014 fue el desarrollo cultural de los ciudadanos con un enfoque de territorialidad. Sostiene el ministro de Educación y Cultura, Ricardo Ehrlich:

Las líneas de política cultural del MEC se centran en el rol de la cultura en la creación de ciudadanías [...] al mismo tiempo que se integra en una proyección territorial, de construcción de país, sobre las propuestas de desarrollo de cada territorio y de generación de arraigo de la población, en su diversidad de sensibilidades y proyectos, en cada punto del Uruguay (Achugar et al., 2013).

De esta manera, se realizaron proyectos y actividades que atendían a esta línea estratégica de territorialización como modo de aportar al desarrollo cultural de sus ciudadanos. Así, se realizaron cambios dentro del MEC en cuanto a la estructura organizativa y mejora de la gestión, como: conformación del Servicio de Comunicación Audiovisual Nacional, recuperación y conservación edilicia, proceso de fortalecimiento de la cadena nacional de repetidoras de las radios del SODRE, mejoras en la calidad de señal de Televisión

Nacional Uruguay (TNU) y sus repetidoras. A su vez, se realizaron distintas acciones territoriales: Centros MEC, Usinas Culturales, Fábricas de Cultura, Centros de Capacitación y Producción, y políticas con fuerte impacto territorial como regionalización de los Fondos Concursables, Fondo de Infraestructura Culturales del Interior, Red de Salas Digitales del Mercosur, Comisión del Patrimonio, etc. (MEC, 2014). De esta forma, se buscó que las políticas del MEC tuvieran el contenido nacional que un Ministerio debe tener. (MEC, 2012a).

#### 4. LOS CENTROS MEC DESDE UN ENFOQUE CRÍTICO DE LA MEDICIÓN DE RESULTADOS

En este contexto, los Centros MEC son:

espacios donde suceden hechos educativos y culturales que tienen la finalidad de facilitar el acceso a la educación, a la innovación científica y tecnológica, y a servicios y productos culturales, llevando a cabo así una política de democratización y descentralización en todo el país.<sup>4</sup>

De esta forma se definen los siguientes objetivos para Centros MEC:<sup>5</sup>

- ◆ Mejorar el acceso de los ciudadanos a los bienes culturales y las oportunidades educativas, en particular a aquellos sectores de la población con menores posibilidades de acceso, por causas económicas, educativas, territoriales, capacidades diferentes, etcétera.

- ◆ Promover la educación y sensibilización respecto a los derechos humanos (sociales, políticos, ambientales, económicos, de género, entre otros).
- ◆ Implementar actividades de extensión, difusión y desarrollo artístico-cultural a partir de estos nuevos Centros, con circulación de artistas, científicos y tecnólogos, exposiciones, espacios de reflexión y otros eventos.
- ◆ Implementar proyectos y acciones de carácter educativo no formal en torno a estos Centros, bajo el principio de *educación para todos durante toda la vida*.
- ◆ Contribuir a una mayor comprensión social de la ciencia, la tecnología y la innovación, y a una mejor apreciación del impacto que estas tienen sobre la actividad cotidiana y la calidad de vida de los ciudadanos.
- ◆ Promover la alfabetización digital a fin de disminuir la brecha del Uruguay respecto a otros países y de los ciudadanos entre sí, como medio de mayor acceso a la educación y a la cultura.
- ◆ Promover y difundir los contenidos culturales y educativos locales a nivel nacional e internacional.
- ◆ Profundizar los instrumentos de coordinación que permitan un uso más racional de los recursos existentes en el país.

Así, el campo de objetivos de Centros MEC va desde el acceso democrático a contenidos culturales por parte de poblaciones vulnerables hasta la difusión internacional de contenidos, pasando por contenidos educativos, científicos, sensibilización en derechos humanos, etcétera.

Parece necesaria una relectura y jerarquización de esos objetivos al momento actual del proyecto. Tener un abanico tan amplio hace que la herramienta de política pueda no ser del todo efectiva al no lograr concentrar sus capacidades en cierto fin. Es lo que plantean Lacarrieu y Álvarez (2008), quienes se muestran críticos a la instrumentalización de políticas culturales para fines mayores a los originalmente pensados. Según ellos:

4 Memoria y balance, MEC.

5 Extraído de <www.centrosmec.org.uy>.

[La cultura] se ha perdido entre visiones expansivas de la política cultural asociadas a su aparente capacidad compensatoria ante procesos de desintegración social, debates tensos entre cultura y pobreza o bien entre políticas culturales que deben reconvertirse en políticas sociales.

A su vez, los objetivos deberían separarse en generales y específicos. Los objetivos generales serían aquellos a los cuales el proyecto aporta, pero a los que puede aportar también otro proyecto del Ministerio, de otra institución pública o la misma sociedad civil. Los específicos deberían ser aquellos objetivos exclusivos del proyecto en cuestión. De esta forma, por ejemplo, el objetivo «mejorar el acceso de los ciudadanos a los bienes culturales y las oportunidades educativas, en particular a aquellos sectores de la población con menores posibilidades de acceso, por causas económicas, educativas, territoriales, capacidades diferentes, etcétera» parece ser un objetivo general, mientras que «implementar proyectos y acciones de carácter educativo no formal en torno a estos Centros, bajo el principio de *educación para todos durante toda la vida*» sería un objetivo específico, propio de los Centros MEC. Esto a su vez tiene un correlato en los indicadores: los indicadores que describen objetivos generales no serán exclusivos del proyecto, mientras que los específicos sí lo serán.<sup>6</sup>

Esta advertencia sobre la amplitud de los objetivos planteados no debe perder de vista el carácter multidimensional de la cultura ni su papel en otros ejes de política, como educación, ciencia y tecnología, ni las repercusiones que esto tiene sobre una mejor cohesión social.

6 Para un mayor desarrollo sobre marco lógico e indicadores véase Ortégón, Pacheco, Prieto (2005).

El planteamiento de objetivos claros ayuda a construir indicadores que nos permitan conocer si se cumple con esos objetivos luego de realizadas las actividades o proyectos concretos para saber cuál fue verdaderamente su impacto. En este sentido se ha avanzado en un camino que ayuda a construir indicadores que permitan conocer la eficacia de la política planteada, pero queda un largo tramo por recorrer.

Como bien plantea el documento de trabajo «Centros MEC 2020»:

Para reconocer la eficacia, los resultados, y el impacto de una política pública, y a su vez legitimar la gestión, es una premisa fundamental darle seguimiento y evaluación. Si bien Centros MEC ha hecho un esfuerzo en este sentido desde sus distintos espacios, por la extensión y la diversidad de la labor que se aborda no se ha logrado aún una aproximación que dé suficiente cuenta del trabajo desarrollado a nivel territorial. Ello implica que se desconozca en buena medida el resultado del esfuerzo colectivo a nivel nacional y no sea posible generar una reflexión seria acerca del accionar institucional (Centros MEC, 2014).

Los indicadores planteados hasta el momento son la *cantidad de actividades realizadas* y la *cantidad de participantes* (en las distintas modalidades de actividades, es decir, si son culturales, educativas, de alfabetización digital, etcétera).<sup>7</sup>

En este sentido es necesario definir indicadores *ex ante*, es decir, antes de realizar las actividades, que estén vinculados al objetivo y que por lo tanto tengan cierto nivel cuan-

7 Estos indicadores se encuentran en la *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2013*, parte II «Información institucional, inciso 11: Ministerio de Educación y Cultura», tomo II «Planificación y evaluación», Montevideo, Contaduría General de la Nación, así como en el documento de trabajo «Set de indicadores de gestión de Centros MEC», Montevideo, MEC, fecha.

titativo concreto, si este es cuantitativo. De esta forma, el indicador debería ser *x cantidad de actividades realizadas* para saber luego si efectivamente se cumplió con el objetivo. Si se plantea como indicador solamente la contabilización de las actividades y luego ese número no se contrapone a un indicador *ex ante*, no se sabe si se cumplió con el objetivo.

A su vez, los objetivos e indicadores elaborados *ex ante* de Centros MEC deberían incorporarse a una lógica de objetivos generales e indicadores generales de impacto de políticas más amplias que realiza el Ministerio. Así como los Centros MEC impactan en el desarrollo y la territorialización, también lo hacen las Usinas Culturales, las Fábricas de Cultura, los Fondos Concursables o el Fondo de Infraestructuras Culturales del Interior, etcétera. ¿Cómo aporta cada uno de estos proyectos a la hora de democratizar la cultura en nuestro país? ¿Cuál es más efectivo en términos de eficiencia y equidad? ¿Cómo lograr hacer una medición comparable entre ellos?

La planificación de objetivos de manera centralizada es una condición necesaria para lograr tener objetivos/indicadores que tengan cierto grado de coherencia. El abanico de distintas instituciones en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, y fuera de él, sobre aspectos que involucran a la cultura parece ser un problema a resolver para lograr objetivos coherentes y para ser trabajados de manera coordinada. Es lo que se ha llamado la institucionalidad *por aluvión*. El concepto hace referencia a la acumulación de instituciones sin una lógica sistémica coordinada (Carámbula, 2009). O lo que Hugo Achugar (2013) denomina *archipiélago cultural*, refiriéndose a la histórica debilidad institucional que genera la gran fragmentación que existe en toda la administración del Ministerio de Educación y Cultura.<sup>8</sup>

8 Para profundizar sobre la problemática de la institucionalidad cultural en Uruguay, véase Traverso (2014).

Lograr una lógica de funcionamiento coherente y coordinada en el vasto mundo de las instituciones culturales —y no culturales— que impactan en la cultura y el desarrollo parece ser el desafío en los próximos años. En este sentido, sería necesario dotar al Ministerio de Educación y Cultura de recursos y capacidades para que logre ser el organismo rector de la política cultural en el Uruguay.

## 5. GESTIÓN EN CENTROS MEC COMO EJEMPLO DE LA GOBERNANZA MODERNA

Al entender la cultura con una mirada de amplio alcance, como la que se utiliza en Uruguay y en el resto de América del Sur, es fundamental adaptar el trabajo y la aplicación de las políticas culturales en un contexto de diversas instituciones cohabitando en las políticas públicas (CNCA, 2012). Este parece ser el caso de Centros MEC, donde las intendencias municipales son actores claves con los cuales coordinar la gestión de estos centros, así como otras instituciones locales.

Matarasso y Landry (1999) señalan:

Actualmente, la elaboración y gestión de política cultural figura entre los aspectos más complejos de la acción de los poderes públicos, representa una suerte de trabajo de equilibristas, no solamente entre prioridades en conflicto como en otras áreas, sino entre puntos de vista opuestos sobre el rol de la cultura en la sociedad.

En este sentido, los Centros MEC lograron establecer mecanismos de coordinación intragubernamental y con otras instituciones de la sociedad civil para vencer el desafío de trabajos de *equilibristas* planteado por los autores.

Los mismos autores llaman el *dilema de la gestión* en la política cultural al problema de promover la gestión cen-

tralizada y jerárquica, o por el contrario, realizar la política a través de un modelo descentralizado. Sostiene el director de Centros MEC, Roberto Elissalde:

La principal característica de los Centros MEC es que funcionan de forma descentralizada y sus decisiones se toman en cada uno de los departamentos en los que se actúa. Esto permite la selección de la programación cultural y educativa, y está mucho más ligada a las necesidades, gustos y sensibilidades de sus habitantes (Elissalde, 2013).

De esta manera, la iniciativa logró llevar el dilema de la gestión hacia la descentralización, sobre todo resolviendo ciertas fallas de coordinación presentes hasta ese entonces en la política pública y en la sociedad civil.

La política de Centros MEC puede ser vista también como un ejemplo de las nuevas formas de la gobernanza moderna, entendiendo la *gobernanza* como una forma de gobernar de manera cooperativa, distinta al modelo jerárquico, donde es central la participación de actores corporativos y redes entre organizaciones, con instituciones públicas o no, con actores públicos y privados, para que sus elecciones diversas estén presentes en las políticas públicas (Mayntz, 2001).

Existen ciertas condiciones previas para lograr una buena gobernanza. Como plantean Cerrillo et al. (2011), el poder debe estar disperso de manera eficiente, la sociedad civil debe ser fuerte y estar organizada (y no controlada por el poder político). En este marco, resulta clave la consideración de las modalidades de construcción de políticas públicas. La coconstrucción y la coproducción de políticas públicas hacen referencia a la participación no solamente de los actores estatales, sino también de los no estatales, provenientes del mercado y/o de la sociedades civil. La coconstrucción se desarrolla sobre el plano institucional (en la fijación de orientaciones generales y de elementos fundadores de po-

lítica), mientras que la coproducción se desarrolla sobre el plano organizacional, en la organización de productos y servicios. (Vaillancourt, 2011).

El proyecto Centros MEC ha dado pasos desde la coproducción desde su etapa inicial, sobre todo con instituciones públicas como son las intendencias y ANTEL. También, dependiendo del caso, hubo experiencias de coconstrucción en actividades concretas. Esto depende del grado de organización y fortaleza de la sociedad civil. Por lo tanto, difiere mucho de un centro a otro.

El enfoque sobre la mirada en el territorio desde una gestión pública eficiente que tenga mecanismos de coordinación con otras áreas se observa en el objetivo «profundizar los instrumentos de coordinación que permitan un uso más racional de los recursos existentes en el país». Por lo tanto, la coordinación enmarcada en un enfoque de territorialización pasó a ser un objetivo en sí mismo. ¿Cómo medir esta descentralización en términos de indicadores?

## 6. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS CULTURALES: LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS CENTROS MEC

Desde 2005 hasta el presente, Uruguay ha avanzado en cuanto a programas, acciones y leyes significativas en materia de política cultural. Sin embargo, la falta de una visión coordinada del sector cultural a nivel de la institucionalidad pública y la problemática en la gestión profesional (tanto desde el ámbito privado como público), por numerosas causas, generan una oportunidad de mejora para la efectividad de la política (Traverso, 2014).

Al integrarse a las políticas culturales, la promoción de diferentes objetivos (cohesión social, interculturalidad, educación, regeneración urbana, participación política y go-

bernanza, seguridad y paz, sostenibilidad, etcétera), «resulta lógica la necesidad de replantear los modelos de evaluación basados en criterios estrictamente de eficiencia económica y/o en base a criterios estéticos y de consumo cultural» (Barbieri, Partal, Merino, 2011).

Parece ser clara la necesidad de evaluar los impactos de la política pública en cultura. Como sostienen Matarasso y Laundry (1999):

Es urgente y fundamental reconocer la importancia que ejerce la cultura en el desarrollo y su contribución social. Esto permitirá no solo al sector cultural jugar un rol más central en la vida de millones de personas, sino que otorgará también la posibilidad al sector de demostrar su valor en los grandes temas sociales, económicos y políticos.

Históricamente, se ha cerrado un acuerdo respecto a las características de bien público y generación de externalidades que tienen las políticas culturales. En este sentido, es ya un clásico ejemplo de libro de texto aquel que refiere a cómo la exposición de la población a las manifestaciones artístico-culturales se relaciona con la reducción de delitos, con un entorno creativo más desarrollado, con un ambiente más propicio al emprendedurismo, etcétera.

Esto ha llevado a la economía a un fuerte análisis sobre la característica de bienes públicos de los bienes y servicios culturales, así como de las políticas públicas en este campo. En esencia, se define un bien público no por el hecho de que el bien o servicio en cuestión sea provisto por el sector público, sino porque, sin importar quién lo provee, posee la doble característica de no exclusión y de no rivalidad. Por una parte, la no exclusión supone la imposibilidad de impedir su consumo por una persona cualquiera. Por otra, la no rivalidad implica que el acto de consumo de un individuo no limita la posibilidad de consumo de otra

persona. Esta perspectiva de bienes públicos ha llevado a la literatura económica a la búsqueda de evidencias de tal efecto en el área de la cultura, la discusión sobre la provisión óptima de bienes públicos, la conveniencia respecto a su provisión desde el sector privado, entre otras preocupaciones.

Por su lado, el enfoque de externalidades también se ha extendido mucho en el área de la economía de la cultura. La externalidad se define como el *efecto positivo* (o negativo) que la acción de un agente tiene sobre otro, sin que este último deba pagar (o cobrar) al primero por ese efecto. Así, el primer agente resuelve su problema de optimización (cantidad a consumir o a producir de un bien o servicio, por ejemplo) teniendo en cuenta únicamente sus costos (o beneficios) privados, pero sin tener en cuenta los costos (o beneficios) de terceros, generando una brecha entre lo que se conoce como costos (o beneficios) privados y sociales. También entonces la economía ha realizado grandes esfuerzos por establecer las externalidades que se generan en, por ejemplo, el consumo de bienes y servicios culturales de la población.

Ahora bien, el enfoque de externalidades es una poderosa herramienta pero nos sitúa en la medición de los efectos indirectos de las políticas culturales, cuando aún queda mucho por hacer en la medición de los efectos directos de la política. En este sentido, un énfasis desmesurado en las externalidades de la cultura y una consecuente dirección acrítica en la evaluación de las políticas culturales pueden resultar contraproducentes para su legitimidad y capacidad de incidencia (Barbieri, Partal, Merino, 2011).

Parece claro que la experiencia de los Centros MEC ha significado una aproximación del Estado a la población, particularmente en los lugares con menor cantidad de habitantes, donde el Centro MEC es a veces la única presencia del Estado, junto a la escuela y la policía. Ello constituye una

externalidad de la política, pero no era el objetivo buscado explícitamente. Esto nos lleva a la búsqueda de cómo definir un set de indicadores de desempeño de la política cultural en el siglo XXI, más alejados del intento de demostrar la existencia de bienes públicos y externalidades.

En este sentido, Barbieri, Partal y Merino (2011) se concentran en el análisis del retorno social de las políticas culturales, un enfoque que despierta cada vez más atención a nivel internacional. Desde la perspectiva tradicional, el retorno social de las políticas culturales es analizado en su función instrumental, que refiere a la capacidad de las políticas culturales de contribuir al cumplimiento de objetivos de otras políticas públicas sectoriales (educación, salud, medio ambiente, seguridad, etcétera). El acento está así puesto en las externalidades de la cultura. El riesgo de esta visión tradicional es que puede generar expectativas exageradas sobre el sector y resultar confusa a la hora de evaluar. Se hace necesaria entonces una mirada capaz de evaluar las cualidades intrínsecas de la cultura, que tenga en cuenta el *valor público* de las políticas culturales y reconozca los elementos afectivos, intangibles, de la práctica cultural y su vinculación con valores permanentes.

Según Barbieri, Partal y Merino (2011), se pueden identificar nueve ejes, «ámbitos transversales en los cuales las políticas públicas culturales se entiende que generan repercusiones y beneficios a nivel social para el conjunto de la población». Estos nueve ejes, pueden ser la base para la elaboración de indicadores capaces de medir el retorno social de las políticas culturales:

1. Identidad y moral colectiva.
2. Cohesión e inclusión social.
3. Participación ciudadana y acción colectiva.
4. Reconocimiento y gestión del conflicto (afrontar conflictos sociales dentro de un marco simbólico).

5. Revalorización de las denominadas *clases no productivas* (adultos mayores, minorías étnicas, personas con problemas de movilidad, etcétera).
6. Desarrollo autónomo y promoción de la creatividad de las personas.
7. Nuevas centralidades más allá del entorno urbano (desarrollo de comunidades locales, revitalización de economías, regeneración de vínculos sociales).
8. Reinterpretación del paisaje.
9. Transformación del espacio urbano.

Si bien estos nueve ejes presentan algunas complejidades y limitaciones metodológicas, el desafío es desarrollar indicadores que tengan en cuenta esta perspectiva. De esta manera, alientan la construcción de indicadores generalistas, que midan el impacto de la cultura en el total de la población, pero también la construcción de aquellos indicadores que «se centran en determinadas prácticas culturales y sus efectos, en algunos colectivos en concreto y en escalas territoriales diferenciadas (niveles nacionales, regionales, locales, etcétera)» (Barbieri, Partal y Merino, 2011).

Finalmente, estos autores presentan un set de doce indicadores que enriquecen la caja de herramientas con que se aborda la medición de efectos de la política cultural:

1. Diversidad cultural, social y económica de la audiencia de las actividades culturales. Este indicador nos llama al análisis del retorno social de la política en el área de las identidades colectivas y la pertenencia comunitaria.
2. Asistencia y participación en grupo en actividades culturales. Nos lleva al análisis del consumo cultural como consumo colectivo, detallando la conformación de dichos colectivos y discerniendo sobre los efectos de resocialización de las personas y sus efectos en el capital social y la cohesión.

3. Conocimiento de lenguas y lectura de los adultos. ¿Qué tanto las políticas culturales se vinculan con el desarrollo de personas con capital cultural propio?
4. Percepción de la cultura como beneficio personal. ¿Las personas refieren beneficios de la política cultural en sus capacidades para interpretar y responder al contexto de transformación social?
5. Presencia de la innovación social en las organizaciones culturales públicas y privadas.
6. Distribución de actividades culturales e instituciones entre los centros y las periferias. ¿Se desarrollan procesos democráticos e inclusivos de descentralización de las políticas culturales? ¿Se establecen nuevas centralidades, más allá del espacio urbano?
7. Incremento del turismo relacionado con proyectos de revitalización de las tradiciones y el patrimonio natural y cultural de las comunidades locales. Nuevamente, ¿se establecen nuevas centralidades?
8. Participación de la población local joven en las actividades y programas culturales.
9. Presencia en las ciudades de diversidad científica, artística, sexual. Nos llama al análisis sobre el nivel de desarrollo de *ciudades creativas* y sobre la influencia de las políticas culturales en estos procesos.
10. Evolución del valor de la propiedad y perfil socioeconómico de residentes y comerciantes en aquellos territorios donde se ha abordado la política cultural, con un objetivo de regeneración urbana.
11. Lugares declarados como patrimonio cultural y natural que, además, queden reconocidos como recursos en los planes de desarrollo territorial.
12. Espacios culturales declarados *paisaje cultural* y su presencia en actividades de las organizaciones culturales.

Más allá de los temas propuestos por los autores, es necesario recordar las funciones básicas de un indicador: simplificación, cuantificación y comunicación.

Los indicadores deben reducir la dimensionalidad observada, medir cuantitativamente el fenómeno observado y, por último, han de transmitir la información referente al objeto de estudio (Rausell Köster et al., 2007).

A su vez los indicadores deberían ser construidos desde un enfoque multidisciplinario, dadas las particularidades del fenómeno y sus múltiples facetas sobre el desarrollo.

Como ya se mencionó, los Centros MEC aportan a objetivos generales del Ministerio, debiendo aportar también a la construcción de indicadores más generales. En este sentido, además de la planificación centralizada en cuanto a objetivos, se hace necesario tener un *sistema de indicadores* que informe acerca del cumplimiento de esos objetivos.

Este sistema de indicadores deberá compartir una estructura común que permita identificar y establecer posibles relaciones entre los diferentes indicadores que configuran el sistema. A su vez, debería cumplir con ciertas características generales como los propuestos en el documento *Cultura. Estrategia para el desarrollo local*.

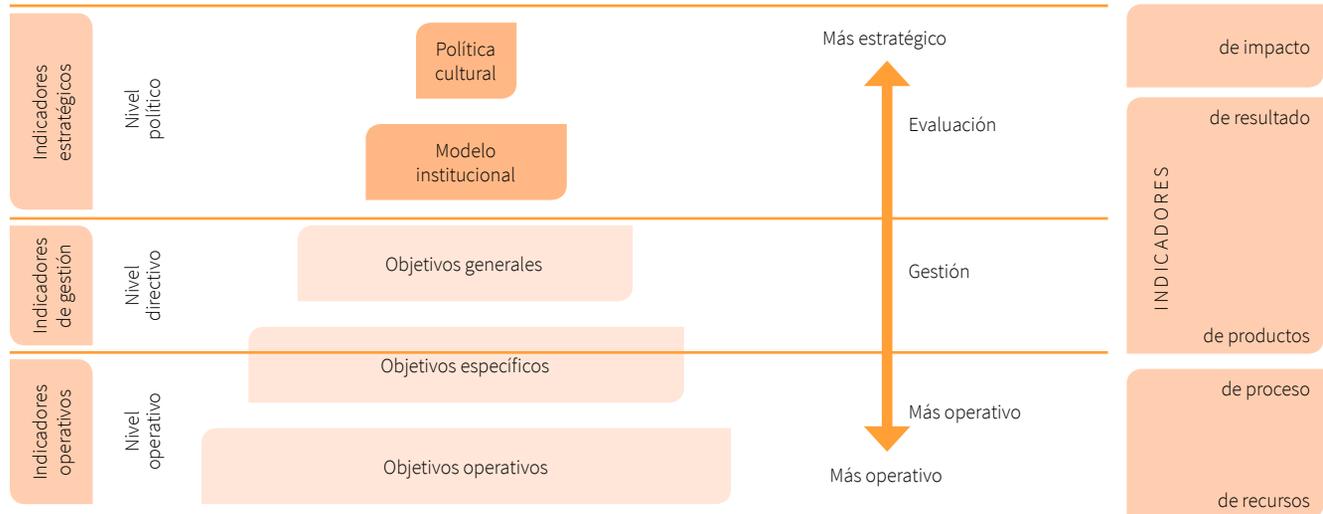
Estos son:

*Sostenibilidad*, es decir, tiene que tener viabilidad financiera, técnica y continuidad en su utilidad. *Legitimidad*, proporcionar información valiosa, rigurosa, creíble y validable. *Comunicabilidad*, que permita la socialización flexible y ágil de la información a los distintos niveles. *Coordinable*, que permita y asegure la coordinación entre las diferentes instituciones involucradas en su realización (Rausell Köster et al., 2007).

Los mismos autores proponen una tipología de indicadores según niveles y objetivos (véase figura 1).

Así, dependiendo de dónde se sitúen los distintos objetivos de Centros MEC, siendo específicos, generales o hasta

FIGURA 1. Tipología de indicadores según niveles y objetivos



Fuente: Rausell Köster et al. (2007).

operativos (como es el caso de la descentralización) tendremos distintos tipos de indicadores.

Dadas las distintas realidades en las que se insertan los Centros MEC, resulta difícil estandarizar la medición de sus impactos de forma global. Esto tampoco puede hacer perder de vista que se necesitan sistemas más o menos homogéneos, que permitan la comparabilidad y sean útiles para comprobar y, en consecuencia, mejorar la eficiencia de la política. La medición no solo puede entenderse como un proceso de transformación de la información a datos, sino que debe insertarse adecuadamente en el sistema de toma de decisiones.

A la hora de construir indicadores también es necesario pensar las fuentes de información que los alimentarán. Al parecer será el MEC (con un sistema de evaluación y monitoreo más general) o los propios Centros MEC los que deberán recopilar la información que alimente los indicadores.

En este sentido, es clave la función que pueden cumplir los equipos locales y las intendencias municipales.

## 7. COMENTARIOS FINALES

Los Centros MEC han constituido una respuesta desde la política cultural a la falta de espacios de encuentro, construcción y consumo de experiencias artístico-culturales en el interior del país, particularmente en las localidades más pequeñas. A lo largo de sus ya ocho años de vida, los Centros MEC han incorporado los procesos de alfabetización digital y el apoyo al desarrollo del ejercicio de derechos ciudadanos, y han acercado la presencia del Estado a las comunidades, favoreciendo una gobernanza descentralizada y la apropiación de los procesos por parte de los colectivos involucrados.

Así, los Centros MEC han ido ampliando su espectro de aplicación de políticas culturales, ocupando espacios que no se estaban abordando, multiplicando su diversificación y efectos en el territorio.

Sin embargo, resulta clara la oportunidad de mejora en el área de definición de objetivos y herramientas para el análisis de su consecución. Al día de hoy, el simple conteo de actividades, beneficiarios o inversión realizada no puede constituir un indicador *per se*, ya que en el punto de partida no se estableció una línea de base explícita en los documentos disponibles, ni se asociaron los objetivos (en el amplio espectro que tienen, según se detalló más arriba) a una meta de cantidad de actividades, número de personas beneficiarias o impactos en la construcción de ciudadanía cultural, por ejemplo.

Frente a esta oportunidad, debe evitarse la tentación reduccionista de la medición por la medición en sí misma. Se la debe poner al servicio de objetivos claros, que contribuyan a la puesta en valor de la política, permitiendo los análisis de costo-efectividad, así como una mejor rendición de cuentas a la ciudadanía, transitando desde un modelo de coproducción hacia uno de coconstrucción y coevaluación.

Por su parte, la construcción de objetivos e indicadores tiene el desafío de alejarse del abordaje histórico del análisis de externalidades, realizando un esfuerzo de focalización y explicitación de objetivos, asociándolos a indicadores de cumplimiento y estrategias de monitoreo consistentes, ajustadas al presupuesto global de la iniciativa y factibles de actualización continua. Por otro lado, entendemos relevante el alejamiento de la evaluación respecto a criterios estéticos o de consumo cultural, para tomar el camino de evaluar lo que Barbieri et al. (2011) señalan como el «valor público de la cultura, que busca el reconocimiento de los elementos afectivos, intangibles, de la experiencia y la práctica cultural, así como de su vinculación con valores permanentes».

Así, el foco en la definición de objetivos y su monitoreo asociado de cumplimiento podrá concentrarse en las identidades colectivas, la construcción de valores compartidos, la regeneración de vínculos sociales, el desarrollo de gobernanzas lideradas desde las comunidades, el surgimiento de nuevas centralidades, etcétera.

La fuerte apuesta de Centros MEC a la construcción y ejercicio de ciudadanía cultural, partiendo de una base de 125 Centros MEC en todo el país, parece ofrecer un punto de partida inmejorable para que la nueva administración se plantee, desde una perspectiva de planificación estratégica, hasta dónde llegar en los próximos cinco años, en qué conjunto de objetivos sintetizar la direccionalidad política y cómo saber si se cumplió con lo planificado. Lejos de pensar que la política es una buena gestión, se trata de poner la buena gestión al servicio de la política.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACHUGAR, Hugo, et al. (2013), *Cultura*, serie Temas MEC, Montevideo, MEC.
- BARBIERI, Nicolás, Adriana PARTAL, Eva MERINO (2011), *Nuevas políticas, nuevas miradas y metodologías de evaluación. ¿Cómo evaluar el retorno social de las políticas culturales?*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, serie Papers, n.º 96/2, pp. 477-500.
- CARÁMBULA, Gonzalo (2009), «Luz para la cara oculta de la reforma del Estado», en MEC, *Institucionalidad cultural en el Uruguay*, Montevideo, MEC.
- CENTROS MEC (2014), «Centros MEC 2020», documento de trabajo, Montevideo, MEC.
- (2012), «Descripción del proceso de construcción de Centros MEC», documento de trabajo, Montevideo, MEC.
- CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí (coord.) (2005), *La gobernanza hoy, 10 textos de referencia*, Barcelona, Institut Internacio-

- nal de Governabilitat de Catalunya. Ministerio de Administraciones Públicas.
- CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE CHILE (CNCA) (2012), *Los estados de la cultura. Estudio sobre la institucionalidad cultural pública de los países del SICSUR*, Santiago de Chile, CNCA-SICSUR.
- CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (CGN), «Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2013», parte II: Información Institucional, Inciso 11: Ministerio de Educación y Cultura, tomo II «Planificación y evaluación». Disponible en: <[https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/9975/1/rc\\_2013\\_tomo\\_ii\\_parte\\_2\\_inciso\\_11.pdf.pdf](https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/9975/1/rc_2013_tomo_ii_parte_2_inciso_11.pdf.pdf)>.
- ELISSALDE, Roberto (2013), «Cultura y descentralización»; en Hugo Achugar et al., *Cultura*, serie Temas MEC, Montevideo, MEC.
- LACARRIEU, Mónica y Marcelo ÁLVAREZ (2008), «La plaza y la caverna. Dilemas contemporáneos de la gestión cultural», en ídem, *La (indi)gestión cultural. una cartografía de los procesos culturales contemporáneos*, Buenos Aires, La Crujía.
- MACCARI Bruno, y Pablo MONTIEL (2012), *Gestión cultural para el desarrollo. Nociones, políticas y experiencias en América Latina*, Buenos Aires, Ariel/Paidós.
- MATARASSO, François, y Charles LANDRY (1999), «Balancing Act: Twenty One Strategic Dilemmas in Cultural Policy», Estrasburgo, Council of Europe Publishing, Cultural Policies Research and Development Unit Policy, note n.º 4.
- MAYNTZ, Renate (2001), «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 21, Caracas.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) (2014a), *Memoria institucional 2010-2014*, Montevideo, MEC.
- (2009), «Institucionalidad cultural en el Uruguay», Montevideo, MEC.
- ORTEGÓN, Edgar, Juan Francisco PACHECO, Adriana PRIETO (2005), *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Área de Proyectos y Programación de Inversiones, CEPAL.
- PNUD (2004), *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy, Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York, PNUD.
- RAUSELL KÖSTER, Pau (dir.), Raúl ABELEDO SANCHÍS, Salvador CARRASCO ARROYO, José MARTÍNEZ TORMO (2007), *Cultura. Estrategia para el desarrollo local*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- SEN, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.
- TRAVERSO, Diego (2014), *Políticas públicas culturales en Uruguay*, Montevideo, Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- UNESCO (2011), *Batería de indicadores Unesco en cultura para el desarrollo*. Disponible en: <<http://redbgc.files.wordpress.com/2013/05/143987550-cultura-y-desarrollo-indicadores-1.pdf>>.
- VAILLANCOURT Yves (2011), «La economía social en la coproducción y la coconstrucción de las políticas públicas», en *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, n.º 3.
- VARIAN, Hal (1992), *Análisis microeconómico*, Barcelona, Antoni Bosch.
- YUDICE, George (2005), «Cultura y desarrollo: análisis y consecuencias», ponencia en el seminario «La cultura como factor de desarrollo», Santiago de Chile, Universidad de Chile, agosto.

### Páginas web consultadas

- <[www.centrosmec.org.uy](http://www.centrosmec.org.uy)>  
<[www.cgn.gub.uy](http://www.cgn.gub.uy)>



## Análisis a partir de la perspectiva de activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades

LUCÍA CALDES Y SOLEDAD GUERRERO

### 1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo al enfoque *activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades* (en adelante AVEO), las instituciones del Estado cumplen un rol especialmente relevante en la conformación de oportunidades, a partir de su impacto en distintas esferas que habilitan canales de movilidad e integración social. Esto lo hace a través de dos tipos de funciones: «las que facilitan un uso más eficiente de los recursos de que ya dispone el hogar y las que proveen nuevos activos o regeneran los agotados» (Kaztman, 1999).

A partir de esta concepción, en este artículo se propone discutir la labor de Centros MEC como política social en lo que hace a su aporte a la construcción de capital humano y social, así como al recurso trabajo.

De esta manera se plantean dos objetivos específicos. En primer lugar, estudiar las implicancias de Centros MEC sobre los recursos humanos (capital humano y recurso trabajo) que emplea a nivel local —artistas, docentes y talleristas—; y, en segundo lugar, analizar la capacidad de la institución en la construcción de espacios de intercambio y encuentro destinados al fortalecimiento de vínculos, así como a la promoción de colectivos autogestionados (capital social).

Las fuentes de información empleadas han sido las evaluaciones de impacto de Centros MEC en cuatro localidades, censos de docentes y animadores, informes de gestión, en-

trevistas a informantes calificados y registros de actividades desarrolladas por los Centros.

El artículo consta de cuatro partes. En la primera se discute acerca de la pertinencia del análisis de esta política a través de un enfoque de políticas sociales; en la segunda, se discute brevemente las ventajas que para este caso presenta el abordaje de AVEO con relación a otros abordajes teóricos; en la tercera parte, se analizan los aspectos más importantes de la intervención de Centros MEC sobre los activos: capital social, capital humano y recurso trabajo; finalmente, el cierre hace mención a los principales aspectos en los que la política se acerca al enfoque y aquellos otros en los que se aleja.

### 2. JUSTIFICACIÓN

Ubicadas en determinado momento y lugar, las sociedades configuran formas de estratificación a las que se asocian distintos tipos y grados de desigualdad. Podemos identificar varios enfoques teóricos para acercarnos a este fenómeno, cada uno de los cuales implica específicas miradas sobre el valor relativo del orden y del cambio social. Tales enfoques están presentes no solo en la discusión académica, sino también en la discusión de políticas. En particular, se centran, de manera más o menos consciente y más o menos articulada, en las acciones que lleva a cabo el Estado para

intentar influir sobre los niveles y formas de la desigualdad social y la exclusión.

En este artículo se analiza la implicancia de la estratificación social para los Centros MEC y la política de descentralización del Ministerio de Educación y Cultura. ¿Pero en qué sentido la estratificación social es relevante para comprender esta política? Desde el punto de vista ético, las políticas realizan valoraciones acerca de los niveles de desigualdad social que se consideran aceptables; en este caso, se efectúa un diagnóstico que prioriza la exclusión geográfica, y no se consideran aceptables las condiciones de acceso y uso a bienes y servicios culturales que presentaban las localidades del interior del país hasta 2006.

Desde el punto de vista teórico, en el contenido de las políticas se plasman concepciones sobre el carácter de la desigualdad social y sobre su origen, y de ello se derivan las acciones que se llevarán a cabo; en el caso estudiado, se plantea una política integral que busca promover la adquisición o fortalecimiento de capital social. Desde un punto de vista práctico, para desarrollar la política se selecciona una población objetivo, atendiendo a los diagnósticos realizados por los principales actores departamentales; en nuestro caso, se toma a los habitantes de las localidades de menos de 5000 habitantes en condiciones de vulnerabilidad social. Se ve así cómo el enfoque de estratificación social que se asume condiciona necesariamente el contenido, la modalidad de ejecución y los resultados esperados de las políticas sociales.

Centros MEC es una política social territorial del MEC que se ha desarrollado desde 2007. A través de ella se desarrollan actividades culturales y educativas, principalmente en localidades de menos de 5000 habitantes que en 2006 —según datos de la ENHA (INE, 2007)— presentan las principales brechas vinculadas a la desigualdad social. En tal sentido, los Centros MEC pretenden aportar al sistema de protección social de los habitantes de estas localidades la promoción

de acciones que, junto con otras políticas sociales, contribuyen a superar algunos aspectos de vulnerabilidad social. El objetivo principal ha sido generar espacios y actividades de encuentro, intercambio y disfrute con otros. Esto se traduce en actividades artísticas, talleres de formación artística, impulso de grupos que puedan autogestionarse, talleres de alfabetización digital de adultos, etcétera.

### 3. EL ABORDAJE CONCEPTUAL

Existen diversos enfoques a partir de los cuales entender la estratificación; estos no solo presentan descripciones sobre la forma en que las sociedades están estratificadas, sino valoraciones sobre la manera de entender el cambio social y sobre la naturaleza más o menos contingente de la desigualdad social.

Pueden distinguirse dos grandes formas de clasificar los modelos sobre estratificación social. La primera proviene del debate dentro de las teorías de la estratificación y permite clasificarlas como *gradativas* o como de clase. La segunda se gesta en el debate teórico a nivel macro de las ciencias sociales y posibilita la discriminación entre teorías centradas en la acción o en la estructura. Presentaremos a continuación a algunos representantes de cada enfoque.

Comencemos por el primero de estos dos grandes sistemas de clasificación. Si el análisis de la estratificación social se efectúa a partir de la «división de la población entre grupos desigualmente recompensados» (Crompton, 1994), el carácter de estos grupos es crucial para caracterizar las teorías. Tanto en las teorías gradativas como en las de clase, la posición en la estructura ocupacional es fundamental. Sin embargo, en uno y otro caso existen diferencias respecto al estatus teórico de los grupos ocupacionales, la relación entre los distintos grupos ocupacionales y la movilidad social.

El enfoque del *status attainment* se centra en la distinción entre las variables adscriptas y adquiridas y en determinar cómo cada grupo de variables influye sobre las probabilidades de ocupar cierta posición social (Blau y Duncan, 2001).

Si bien los grupos ocupacionales son centrales en este enfoque, no surgen de una construcción teórica previa, sino de conclusiones de carácter empírico basadas en valoraciones subjetivas sobre el grado de prestigio de cada ocupación. No se procede de forma deductiva, sino fundamentalmente inductiva. En lo que refiere a la relación entre las distintas categorías ocupacionales, la posición en la escala del estatus de cada una no depende de la posición de las demás, si bien la posición de cada una es relativa a la de las otras. Finalmente, en lo que hace a la movilidad social, los autores intentan demostrar la fuerza explicativa de algunas variables adquiridas, especialmente del nivel educativo, sobre el estatus ocupacional final.

Al igual que en el análisis gradativo, en el de clases los grupos ocupacionales guardan una enorme importancia, pero a diferencia del primero, surgen de una construcción teórica previa: en los análisis de tradición marxista como el de Wright se priorizan la acumulación de capital y las relaciones sociales de producción como fuente del cambio histórico (Wright, 2001: 6-38), y en los análisis de tradición weberiana, como el de Goldthorpe (Breen, 2001: 40-54), se incorporan, además de la posición ocupacional, las funciones concretas desarrolladas en el trabajo. Tanto en uno como en otro, y a diferencia del análisis gradativo, se procede de manera deductiva. Otra diferencia respecto al enfoque gradativo es que las distintas categorías ocupacionales a partir de las cuales se construyen las clases sociales no tienen entre sí una relación jerárquica, sino significativa: la posición de una clase social en la estructura se debe a la posición de las demás. Finalmente, la movilidad social no es vista como una forma de ascenso a partir de logros individuales, sino en relación

con las posibilidades de grupos sociales de movilizarse y de modificar la asignación de poder.

Respecto a la segunda forma de clasificación de las teorías de la estratificación social, entre las teorías centradas en la acción y las teorías centradas en la estructura, destacaremos una propuesta que busca justamente una síntesis. Se trata del enfoque de Kaztman (1999) a partir de los conceptos de *activos* y de *estructura de oportunidades*. De acuerdo a este marco teórico, los hogares cuentan con recursos que son o no activos (o pasivos) dependiendo de la estructura de oportunidades determinada por el mercado, el Estado y la comunidad. Si bien los recursos son atributos del hogar, es la estructura de oportunidades la que determina su carácter de activo, por lo que las posibilidades de un hogar de acceder a la estructura de bienestar no dependen solo de los recursos que posea, sino de las características de la estructura de oportunidades en un momento y lugar. Tanto la agencia como la estructura son importantes a la hora de determinar el grado de vulnerabilidad de un hogar.

En este caso, a diferencia de las teorías correspondientes a la primera clasificación (tanto de las gradativas como de las de clase), donde la ocupación es el factor con mayor privilegio analítico, el mercado comparte el poder explicativo con el Estado y la comunidad. Tomando en cuenta esto, para el análisis de Centros MEC nos basaremos en el enfoque de activos y estructura de oportunidades. El mismo resulta útil en este caso ya que: 1) Dado que se trata de una política social impulsada desde el Estado, nos permite ver la importancia de esta esfera en la estructura de oportunidades. Esa estructura incide en la generación de nuevos recursos y participa de la construcción de activos. 2) La determinación de las zonas de acción no se definieron en función de la estructura ocupacional, sino de otras variables que también inciden en los niveles de bienestar y son útiles a la hora de determinar el grado de vulnerabilidad social de los hogares, tales como el

acceso y uso de Internet y computadoras, acceso a bienes y servicios culturales y educativos, y a interacciones socialmente provechosas. 3) Esta política no tiene como prioridad incidir sobre la relación inmediata de los hogares con el mercado, sino en la construcción de activos que influyen sobre el lugar que ocupan los hogares y los individuos en la estructura de oportunidades.

#### 4. CENTROS MEC DESDE LA MIRADA DE AVEO

Para el análisis del aporte de Centros MEC en lo que tiene que ver con la función de impulso de activos vinculados al capital social, se han seleccionado dos dimensiones de análisis: por un lado, los aportes al *capital humano* y *recurso trabajo* de las localidades donde se desarrolla la política; por otro, el *impulso de acciones* tendientes a la construcción de capital social de lazos débiles.

El concepto de *capital humano* comprende los «conocimientos, destrezas, aptitudes y energía física, así como orientaciones valorativas vinculadas a la disciplina, a la asociación entre esfuerzo y logro, y a la disposición a diferir gratificaciones inmediatas en beneficio de inversiones que mejoran las probabilidades de un mayor y más estable bienestar futuro» (Kaztman, 1999: 32), siendo determinante en la capacidad de trabajo y relevante en el retorno esperable de este. Este es un recurso que movilizar y también un rubro en el que invertir (p. 78), asociado principalmente a la educación y la salud.

A su vez, de este capital se desprende la subdimensión del *recurso trabajo*, considerado como el más importante de los que disponen las familias (Kaztman, 1999: 63). Representa la fuerza de trabajo del hogar, que, inserta en el mercado de trabajo, le permite contar con un ingreso monetario.

Mientras tanto, el capital social, según Kaztman, se asienta sobre tres supuestos principales: en primer lugar, que

«los sistemas de relaciones sociales modelan la capacidad de desempeño de los individuos en la estructura social»; en segundo lugar, que «el concepto de capital social se refiere a un tipo particular de relaciones que operan a través de interacciones y redes sociales informales asentadas en mecanismos ajenos al mercado»; finalmente, que estas redes «tienen como consecuencia facilitar el desempeño tanto de los individuos como de los hogares y de los grupos sociales, proveyéndolos de recursos cuya ausencia haría más difícil su desempeño» (p. 176).

La literatura distingue entre dos tipos de capital social: de lazos fuertes y de lazos débiles. El de lazos fuertes «supone la creación de una suerte de contrato social informal basado en la confianza mutua, que está garantizado por un proceso más o menos explícito de construcción de normas morales o regulaciones que comprenden sanciones positivas y negativas» (Kaztman, 1999: 177). El capital social de lazos débiles, según este autor, se refiere al acervo de información y contactos que «pueden ser considerados como bienes de calidad variable —o estratificados— y, por ello, sujetos a mecanismos de *exclusión-inclusión*, la información *per se* y el acceso a mejores contactos pueden constituirse en un poderoso atractivo para la participación en redes sociales» (p. 179). Este tipo de capital social es importante, ya que los individuos pueden acceder a nuevas oportunidades a través de contactos con vínculos débiles más que a través de familiares y amigos. «Esto es así porque cuanto más estrechos son los vínculos es más probable que no brinden acceso a información y contactos adicionales a los que posee un individuo —en contraste con las redes abiertas de conocidos que sirven de puente hacia nuevos contactos» (p. 180).

El modo en que los hogares o familias emplean los distintos recursos hace a sus *capacidades*. Estas son un tipo específico de recurso. Se distinguen del resto porque operan como condiciones necesarias para la movilización eficaz y eficiente

de otros recursos, y se identifican «más bien por el lugar que ocupa cada recurso en la cadena de relaciones causales que se activan para el logro de una meta de bienestar, en un momento y lugar determinado». Así, a partir del intercambio de posiciones de los distintos recursos en una determinada secuencia de eslabonamientos, orientada a la consecución de una meta de bienestar, distintos recursos pueden asumir el carácter de capacidad (Kaztman, 1999: 32).

#### 4.1. Aporte al capital humano y al recurso trabajo

Como se señaló antes, el capital humano hace referencia a los conocimientos, habilidades, destrezas y energía física de las familias u hogares. A su vez, estrechamente vinculado con este, se encuentra el recurso trabajo, que se define como el principal recurso con el que cuenta un hogar o familia, ya que le permite acceder a un ingreso monetario. Por lo tanto, en esta subsección se propone discutir el modo en que la política pública que aquí se estudia aporta a la generación y regeneración de estos dos valiosos recursos. Para ello se aborda lo que tiene que ver con la propuesta formativa de Centros MEC para sus equipos locales —docentes y animadores—, así como la evolución de las actividades desarrolladas por los Centros MEC entre 2007 y 2013, considerando el peso relativo de cada una de estas y la selección de los ejecutantes.

#### 4.2. Propuesta formativa de Centros MEC

A partir de su ingreso en Centros MEC, los integrantes de los equipos locales —docentes de alfabetización digital y animadores socioculturales— participan de continuas instancias de formación.

Por una parte, los docentes de alfabetización digital y los animadores socioculturales reciben una capacitación en la metodología creada por el PNAD para poder desempeñarse

al frente de este en sus localidades. Todo el equipo participa además de la formación de los encuentros departamentales y nacionales.

Las formaciones vinculadas a la metodología del PNAD se encuentran a cargo de los asistentes regionales de alfabetización digital; los contenidos empleados en esa instancia forman parte del desarrollo metodológico creado a través del Plan.

Por otra parte, como se mencionó antes, existen espacios nacionales y departamentales de formación. En primer lugar, el Encuentro Nacional de Centros MEC consiste en una instancia anual en la que se reúne el equipo nacional, durante dos jornadas consecutivas. Se brindan talleres de temas variados, entre los que predominan los derechos humanos, la participación o el desarrollo local, entre otros.<sup>1</sup> En segundo lugar, los encuentros departamentales son instancias con una frecuencia y duración variable (su organización depende de los equipos departamentales). Representan un espacio más cercano de formación, participación y discusión; los temas abordados son definidos por las coordinaciones departamentales y sus equipos.

Como ejemplo de los últimos se puede citar el caso del departamento de Rocha, que ha desarrollado una experiencia que implica la realización de encuentros departamentales mensuales. Durante 2014, los temas seleccionados tuvieron que ver con el trabajo comunitario, la participación, el tejido de redes, la elaboración de proyectos, las tecnologías de la información y comunicación, el género y la discapacidad. El objetivo de este espacio ha sido brindar herramientas a los equipos locales para avanzar hacia la autogestión de los Centros MEC departamentales (Centros MEC, 2014a).

1 El 60 % de los docentes y animadores que respondieron la consulta del Censo de Docentes y Animadores de Centros MEC (2014), consideraron que el Encuentro Nacional «aporta muchos elementos».

Por último, durante los años 2011 y 2012 se desarrollaron encuentros regionales en distintos puntos del país, en los cuales se reunió a los equipos departamentales de Centros MEC con el objetivo de desarrollar capacitaciones y propiciar espacios de integración entre trabajadores de diferentes equipos territoriales. El énfasis estuvo en brindar herramientas a los equipos para la elaboración de proyectos.

Este énfasis en la formación de recursos humanos, sumado al hecho de que el único requisito excluyente para acceder a un cargo en el centro es residir en la localidad, ha generado, según datos del censo docente de 2011 (Centros MEC, 2011), que docentes y animadores tengan oportunidades laborales en otras instituciones de sus localidades después de haber sido parte del *staff* de Centros MEC. Es decir, los conocimientos y habilidades que adquieren a partir de las formaciones y el trabajo en Centros MEC se convierte en un activo que les permite acceder a oportunidades que anteriormente le estaban vedadas.

### 4.3. Perfil de docentes y animadores de Centros MEC

Actualmente, Centros MEC cuenta con un equipo de 250 docentes de alfabetización digital y 120 animadores socio-culturales. Mientras que los primeros son contratados por el Ministerio de Educación y Cultura, los segundos dependen de las intendencias departamentales. En ambos casos las personas empleadas proceden de la localidad donde se ubica el Centro MEC en el que se desempeñan.<sup>2</sup>

El último censo interno desarrollado en 2014 permite observar algunos rasgos característicos de este equipo.

En primer lugar, el promedio de edad es de 33 años, cuando la mayor parte de esta población se halla entre los 30 y los 40 años. Los hombres tienden a ser más jóvenes que las mujeres, que representan más de la mitad del total del equipo. A su vez, el mayor peso relativo de los hombres se encuentra en el equipo docente; el de las mujeres, en el equipo de animación.

En segundo lugar, en lo relativo al nivel educativo de docentes y animadores, se observa que las mayores frecuencias se ubican en las categorías secundaria completa y secundaria incompleta. Un dato relevante: a medida que el nivel educativo aumenta, también lo hace la participación masculina, al tiempo que la edad disminuye y el peso del rol docente asciende (Centros MEC, 2014b).

Esta breve descripción del perfil de gran parte del equipo territorial de Centros MEC permite comprobar la potencial incidencia de las formaciones realizadas en el marco de la propuesta de la política pública. Si bien esta se encuentra orientada al mejor desarrollo de la labor territorial, tiene como consecuencia el incremento del capital humano y del recurso trabajo de quienes con un nivel educativo mediano se emplean en Centros MEC. Se debe tener en cuenta, además, que estos trabajadores proceden —casi en su totalidad— de localidades del interior del país, donde la oferta educativa es más bien acotada. A su vez, como se mencionó antes, la incorporación de los contenidos promovidos a partir de las formaciones ya descriptas inciden en las trayectorias laborales posteriores de estas personas.

### 4.4. Actividades culturales y educativas

En esta segunda parte se aborda lo que tiene que ver con las propuestas locales que desarrolla Centros MEC más allá del PNAD. En este sentido, aquí se propone observar el tipo

2 Véase el capítulo «Manual de uso de una política pública», de R. Elissalde, en este mismo libro.

CUADRO 1. Cantidad de actividades según tipo, por año. Centros MEC. 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Cursos, talleres, charlas	43	147	257	620	775	756	661	3259
Exposiciones	12	36	91	106	94	93	93	525
Espectáculos musicales	30	154	275	508	499	439	482	2387
Espectáculos de artes escénicas	15	100	176	234	243	203	221	1192
Proyecciones audiovisuales	24	90	193	382	301	185	369	1544
Otras	5	50	104	162	137	204	180	842

Fuente: Elaboración propia con datos de Centros MEC.

de actividades que han sido priorizadas, así como los ejecutantes que se han contratado para ello, entre 2007 y 2013.

Tal como se observa en el cuadro anterior, las actividades más frecuentes han sido las vinculadas a las charlas, los cursos y los talleres (3259), seguidas por los espectáculos musicales (2387). Más lejos se encuentran las proyecciones audiovisuales (1544), los espectáculos de artes escénicas (1192) y las exposiciones (525).

De acuerdo a los informes de gestión departamentales elaborados para la rendición de cuentas del período 2010-2014, las actividades del primer tipo han sido las prioritarias, debido a que predominantemente se considera que habilitan la generación de vínculos entre sus participantes, así como entre el Centro MEC y las poblaciones locales (Centros MEC, 2012b, 2014c). Los temas contenidos en estas actividades han sido fundamentalmente educativos (se destacan las capacitaciones en oficios y autogestión). Ejemplo de ello ha sido la experiencia de Centros MEC Treinta y Tres, que en la zona de la Quebrada de los Cuervos desarrolla talleres de tallado en madera para un grupo de mujeres. Además, está prevista

la formación de una cooperativa de trabajo, para lo cual también se está brindando apoyo. Significativamente, estas mujeres han sido contratadas por la Intendencia de Treinta y Tres para elaborar la señalética del Parque Quebrada de los Cuervos (Centros MEC, 2014c). Experiencias de este tipo han sido identificadas en varios Centros MEC del país.

#### 4.5. Artistas, talleristas y espectáculos

Para la realización de las actividades antes descritas, Centros MEC debe contratar a personal externo. El cuadro que se presenta a continuación ilustra la evolución de estas contrataciones, considerando la procedencia, así como el carácter profesional o emergente de los contratados.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> No se toman en consideración aquí las compras de servicios, que también se realizan prioritariamente a nivel local. Se considera profesionales a quienes viven de su actividad artística o cultural. Los emergentes representan a quienes se inician o no logran su sustento económico a través de este tipo de actividades.

CUADRO 2. Cantidad de contrataciones según tipo, por año. Centros MEC. 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Artistas, talleristas, espectáculos emergentes	12	91	292	727	981	870	1322	4295
Artistas, talleristas, espectáculos profesionales	30	124	312	680	846	785	820	3597
Procedencia departamental	39	165	581	951	1313	948	1164	5161
Procedencia de otros departamentos (no Montevideo)	12	36	58	175	250	155	262	948
Procedencia de Montevideo	29	144	326	531	690	519	569	2808

Fuente: Elaboración propia con datos de Centros MEC.

La lectura del cuadro 2 permite observar que la preferencia ha estado colocada en la contratación de artistas, talleristas y espectáculos, tanto emergentes como de procedencia departamental. En primer lugar, los emergentes superan a los profesionales a partir de 2011, y la diferencia hacia el final del período es de 17 %. En segundo lugar, en lo que hace a la procedencia de los contratados, destaca que, a lo largo de todo el período, los de mayor participación han sido los procedentes del propio departamento donde desarrollan la actividad. Se muestra una diferencia de 46 % y 82 % respecto a los montevideanos y los de otros departamentos, respectivamente.

Se puede ver de esta forma la promoción que Centros MEC hace de los recursos emergentes y locales, contribuyendo a la expansión del capital trabajo en los ámbitos educativos, artísticos y culturales a nivel territorial. Es importante destacar de todas maneras que este es un efecto residual de la política pública, que también responde a decisiones vinculadas a aspectos logísticos y económicos.

En suma, de acuerdo al enfoque AVEO, el recurso trabajo es el más valioso para el hogar o familia, dado que es el que puede ser intercambiado por un ingreso monetario. A partir

de lo analizado hasta aquí, se puede decir que Centros MEC colabora con la generación y regeneración de este recurso en el interior del país a partir del empleo de poblaciones habitualmente vulnerables en lo vinculado al acceso al mercado laboral.

Como se observó antes, Centros MEC emplea a 370 personas, que se desempeñan en su propia localidad y reciben formación permanente vinculada a diversas temáticas.

A su vez, como se señaló antes, en lo relativo a las contrataciones externas de talleristas, artistas y espectáculos, se han priorizado los recursos locales y emergentes, con el objetivo de promover y estimular a trabajadores locales aún no profesionales consagrados, con lo que se permite su visualización y se estimula su trayectoria.

#### 4.6. Aporte al capital social

En esta parte se prestará atención a lo relacionado con el impulso del capital social de lazos débiles, entendido este como el acceso a información y contactos no accesibles previamente. Este ha sido el objetivo central de la política: generar espacios de encuentro para que las personas inter-

cambien y se conozcan. Al mismo tiempo, el Centro MEC funciona en varias localidades como un espacio de acceso y uso de información, ya sea a través de consultas o a través de servicios derivados del trabajo conjunto con otros organismos públicos.

Se analizarán a continuación dos mecanismos de impulso de capital social de lazos débiles: la generación de espacios de encuentro y la promoción de grupos autogestionables.

#### 4.6.1. Centros MEC como espacio de encuentro

Para desarrollar este punto se analizarán materiales que resultan de cuatro evaluaciones del impacto de Centros MEC realizadas en las localidades de 18 de Julio, Tranqueras, Río Branco y San Javier. Para realizar esas evaluaciones se recoge, a través de distintas técnicas (grupos de discusión, entrevistas en profundidad con informantes calificados, encuesta), información acerca de los cambios en la cotidianidad de las personas y la localidad desde que se instaló el Centro MEC.<sup>4</sup>

En todos los casos se concluye que la instalación del Centro MEC ha significado un cambio social, que se refleja sobre todo en tres cuestiones principales: la incorporación de la computadora e Internet a la vida cotidiana, el cambio en la rutina de las mujeres y la constitución de un espacio de encuentro para los jóvenes.

La primera cuestión tiene relación con la propuesta más fuerte de la política, la que le da unidad: el Plan Nacional de Alfabetización Digital para adultos. Las principales identificaciones de cambios en la cotidianidad de los ciudadanos se observan cuando tratan de explicar qué aspectos de su vida cotidiana cambiaron a partir de que tuvieron acceso y

aprendieron a usar las computadoras e Internet. Manifiestan con toda claridad que el espacio en sí, pensado para adultos, los ubica en un lugar distinto, que construyeron vínculos con vecinos que tal vez no conocían o con los que no se relacionaban, y que lo más importante es que se constituye en un espacio para compartir con otros. Respecto al aprendizaje en sí, identifican que acceder a las TIC ha devenido en que se conviertan en ciudadanos más informados, con manejo de un medio de comunicación y ocio con el que no contaban. Esto último tiene múltiples repercusiones en la vida cotidiana: en el campo de las relaciones humanas, muchos constituyeron vínculos familiares, amistades o laborales a través del acceso a medios de comunicación que no exigen la presencia física para existir. Vinculados al acceso a información, accedieron a oportunidades o entretenimientos no presentes en sus círculos habituales de relacionamiento (referentes a un tema de interés, audiovisuales u otras formas de entretenimiento alojados en la red, llamados laborales, trámites en línea, información relevante para sus cotidianidades).

En segundo lugar, se observa en todos los casos que las mujeres identifican un cambio en su rutina desde que está instalado el Centro MEC en su localidad, y así lo mencionan también los informantes vinculados a las distintas instituciones que forman la red social local. Señalan que el rol de la mujer en estas localidades generalmente está relacionado con el hogar y las tareas de cuidado de los hijos, adultos mayores o personas con discapacidad, y que en la localidad antes no existían propuestas de trabajo sostenidas en el tiempo que les permitieran generar vínculos diferentes a los de su entorno más cercano. Es así que estos estudios muestran cómo las mujeres son las participantes más activas de todas las actividades propuestas por Centros MEC y que muchas de ellas participan en grupos de interés creados a partir de esta experiencia. Algunos ejemplos son los coros locales; los grupos de alfabetización digital que se siguen

4 Información y datos generados por el Área de Evaluación y Seguimiento de Centros MEC, 2012, 2013 y 2014.

reuniendo para aprender otras cosas, pero sobre todo para mantener el espacio de intercambio; los grupos de teatro o de danza; los grupos que apoyan las actividades del Centro MEC —sobre este punto se ahondará un poco más en el apartado que sigue—. Estos, principalmente (y en algunos casos exclusivamente) conformados por mujeres, han implicado un cambio en el rol social de estas mujeres.

Finalmente, el Centro MEC es identificado por los jóvenes y adolescentes de las localidades con el espacio de encuentro y acogida de su cotidianidad. Por su funcionamiento como *infocentro*, encuentran allí un espacio en el que buscar materiales de estudio, desarrollar actividades de ocio con las computadoras e Internet y reunirse con otros jóvenes de la localidad. Al mismo tiempo valoran especialmente la generación de actividades artísticas y culturales en su localidad a través del Centro, y las posibilidades de formación a través de los talleres en temas de interés, derechos humanos o disciplinas artísticas. La instalación del Centro MEC en la localidad implicó un cambio importante en la forma y diversidad de relacionamiento. Señalan un cambio en el relacionamiento con sus pares, que se basa ahora en vínculos de solidaridad, contruidos a través de las distintas actividades de las que participaron en el Centro. Y también el relacionamiento desde un lugar distinto con personas de otras generaciones, a través de los talleres de alfabetización digital.

Estos tres puntos hacen referencia al papel que juega el Centro MEC a la hora de propiciar condiciones para generar capital social de lazos débiles, ampliando el espectro de conocidos de las personas, estimulando actividades que impliquen investigación y búsqueda de más y mejor información antes inaccesibles. Este tipo de capital social ha permitido a estas personas acceder a nuevas oportunidades a través de sus contactos con vínculos débiles más que a través de familiares y amigos.

#### 4.6.2. Promoción de la autogestión

Esta parte estará dedicada al análisis de las formas en que Centros MEC promueve la formación de grupos que luego puedan autogestionarse, como una forma de promoción del capital social de lazos débiles. Para el análisis se utilizaron informes de evaluación departamentales que surgen de entrevistas en profundidad con los equipos de coordinación departamental y de las evaluaciones de impacto que se mencionaron anteriormente.<sup>5</sup>

Según lo expuesto por las coordinaciones, desde 2012 se ha configurado como línea de trabajo nacional la promoción de los procesos colectivos, más que los espectáculos artísticos. Esta línea se ha ido fortaleciendo y afianzando a medida que pasan los años y se ven los resultados posibles. Es así que actualmente existen múltiples y diversos grupos en torno a intereses comunes que funcionan solos —autogestionándose— tras una intervención impulsora de la política pública. Actualmente existen en las localidades grupos de coro, de teatro, de danza, de práctica de alguna disciplina musical, de práctica de algún deporte o recreación, de ilustraciones y otras artes plásticas, vinculados a la promoción de derechos o de sensibilización en torno a problemáticas sociales concretas (por ejemplo, el consumo responsable de sustancias) y grupos de trabajo en la agenda cultural de la localidad, por mencionar algunos.

Resulta muy interesante observar cómo las personas de las localidades que pertenecen a estos grupos significan esos espacios contruidos con el Centro y sostenidos por ellos. En la mayoría de los casos describen una sensación de pertenencia a un colectivo diferente, aspectos del disfrute

5 Información y datos generados por el Área de Evaluación y Seguimiento de Centros MEC, 2012, 2013 y 2014.

con otros que antes no conocían o no experimentaban por alguna razón, una sensación de encontrarse con un otro que es diferente pero que tiene en común el interés por ese espacio, una sensación de autoestima más elevada. Sin dudas, estas cuestiones guardan estrecha relación con la concepción de capital social de lazos débiles desarrollada por Kaztman (1999), en la medida en que las personas salen de su ámbito más cercano y amplían su red social, lo cual les permite acceder a información y conocidos que eventualmente pueden significar un cambio en su esfera de oportunidades.

## 5. CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo hemos vinculado la política pública Centros MEC con el enfoque de AVEO, que presenta gran potencial explicativo para analizar los aspectos por los que Centros MEC forma parte del repertorio de políticas sociales del país. No obstante, al no haber una relación unívoca, aunque múltiples aspectos de la política pueden ser comprendidos a partir de este enfoque, otros se alejan de él. En este apartado intentaremos cerrar el razonamiento dejando planteado que tanto cuando la política se acerca al enfoque AVEO como en algunas cuestiones específicas en las que se aleja, los resultados en términos de los efectos o impactos de la política están igualmente condicionados por la visión de la estratificación social que subyace a la política.

En concordancia con el enfoque AVEO, Centros MEC prioriza la definición de los activos *capital social*, *capital humano* y *recurso trabajo* como elementos claves a la hora de determinar el grado de vulnerabilidad social de los hogares. En términos de los efectos de la política concluimos que, más que a la mejora directa de las condiciones de vida, se apeló a la generación de capital social y capital humano que permitiera a la vez mejorar esas condiciones. Los resultados

de la política no tienen una visibilidad inmediata, sino que se puede identificar a la largo de la trayectoria de las personas.

Vemos así como la definición de la vulnerabilidad se encuentra en estrecha vinculación con el enfoque AVEO y tiene consecuencias sobre los efectos esperados de la política.

De acuerdo con Kaztman (1999), el crecimiento del fenómeno de la vulnerabilidad social en las últimas décadas se debe a cambios operados en las esferas del mercado, el Estado y la sociedad. En particular, el Estado muestra dificultades para cumplir su rol tradicional de intermediación y regulación de las demás esferas, por lo que transfiere algunas de sus funciones a la esfera de la sociedad (en especial, a las organizaciones de la sociedad civil) sin considerar las fallas que también operan en la comunidad, debido fundamentalmente a los fenómenos de segregación residencial y desintegración familiar. Esta política toma en cuenta este diagnóstico, por lo cual el 100 % de la gestión la realiza el Ministerio en sociedad con las intendencias departamentales y ANTEL, a través de sus recursos en el territorio. Existe una tendencia a delegar algunas gestiones donde es posible a través de grupos autogestionados, lo que implica, en primer lugar, que no se desconocen las múltiples dificultades de la comunidad para afrontar este desafío y, en segundo lugar, que tampoco se renuncia del todo a que sean parte de la gestión pública. De esta manera, la visión de la estratificación social, que en este caso se acerca al enfoque AVEO, tiene consecuencias sobre los efectos de la política, que termina por reflejar en cada Centro MEC la capacidad organizativa de los ciudadanos en la localidad en que está ubicado.

Asimismo, el enfoque de Kaztman (2001) subraya los efectos de la segregación en el área laboral, educativa y residencial sobre las posibilidades de acumulación de capital social y ciudadano. Si bien desde Centros MEC se asumió que la vulnerabilidad social está desigualmente distribuida en el territorio y se orientó el programa hacia las zonas de

mayor vulnerabilidad, no se consideró de forma significativa el fenómeno de la segregación residencial. En este aspecto la política se aleja del enfoque AVEO.

En suma, la forma en que la política Centros MEC considera la desigualdad social guarda múltiples vínculos con el enfoque AVEO, lo que produjo ciertas consecuencias en la orientación de la política y la selección de los espacios y formas de intervención, aspectos que hubieran adquirido otras características de mediar una visión distinta de la estratificación social. Asimismo, existen algunos aspectos del enfoque AVEO que en la política social estudiada no fueron considerados. No haber considerado estos otros aspectos del enfoque AVEO también tuvo consecuencias sobre la orientación de la política. Sin embargo, de manera general podemos decir que la práctica política de Centros MEC puede ser contemplada a través de una teoría en la que agencia y estructura resultan importantes a la hora de interpretar el grado de vulnerabilidad social de los hogares y las personas.

Las implicancias prácticas de las políticas, por tanto, nunca son ajenas a uno o más modelos, más o menos consientes, más o menos articulados, de estratificación social, y estos se relacionan inevitablemente con particulares valoraciones sobre el peso relativo del orden y del cambio social. Conocer esas implicancias es fundamental para determinar las consecuencias y alcances de las políticas sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- BREEN, R. (2001), «A Weberian approach to class analysis», en E. O. WRIGHT (ed.), *Alternative Foundations of Class Analysis*, Madison, University of Wisconsin.
- BLAU, P., y O. D. DUNCAN (2001), «The Process of Stratification», con la colaboración de A. Tyree, en D. B. GRUSKY (ed.), *Social Stratification: Class, Race and Gender in Sociological Perspective*, Colorado (EUA), American Sociological Review, pp. 317-339.
- CENTROS MEC (2010), *Plan Nacional de Alfabetización Digital*, Montevideo, MEC. Disponible en : <[http://www.centros-mec.org.uy/innovaportal/file/15192/1/plan\\_nacional\\_ad.pdf](http://www.centros-mec.org.uy/innovaportal/file/15192/1/plan_nacional_ad.pdf)> [febrero 2015].
- (2011), «Censo docente 2011», Montevideo MEC. Disponible en: <[http://www.centrosmec.org.uy/innovaportal/file/11235/1/censo\\_datos\\_documento\\_de\\_trabajo.pdf](http://www.centrosmec.org.uy/innovaportal/file/11235/1/censo_datos_documento_de_trabajo.pdf)> [febrero 2015].
- (2012a), *Evolución de datos de actividades descentralizadas de Centros MEC 2007-2011*, Montevideo, página web, <[http://centrosmec.org.uy/innovaportal/file/17176/1/informe\\_de\\_evolucion\\_de\\_datos\\_de\\_actividades\\_descentralizadas\\_2007-2011.pdf](http://centrosmec.org.uy/innovaportal/file/17176/1/informe_de_evolucion_de_datos_de_actividades_descentralizadas_2007-2011.pdf)> [febrero 2015].
- (2012b), «Descripción del proceso de consolidación de Centros MEC», Montevideo, MEC, inédito.
- (2014a), «Informe de gestión Rocha 2010-2013», Montevideo, MEC, inédito.
- (2014b), «Informe del Censo Docente 2014», Montevideo, MEC, inédito.
- (2014c), «Informes de gestión Treinta y Tres 2010-2013», Montevideo, MEC, inédito.
- CROMPTON, R. (1994), *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*, Madrid, Tecnos.
- FILGUEIRA, C. (2001), «La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, movilidad y estratificación social en América Latina», en *Cuadernos de CEPAL*, n.º 51, Santiago de Chile.
- GRANOVETTER, M. (1981), «Toward a sociological theory of income differences», en Ivar Berg (ed.), *Sociological Perspectives on Labor Markets*, Nueva York, Academic Press, pp. 11-47.
- INE (2007), «Informes temáticos de la ENHA 2006», Montevideo, página web, <<http://www.ine.gub.uy/enha2006/informes%20tematicos.asp>> [febrero 2015].

KAZTMAN, R. (coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades*, Montevideo, PNUD-CEPAL.

— (2001), «Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos», en *Revista de CEPAL*, n.º 75, Santiago de Chile.

WRIGHT, E. O. (2001), «A framework of class analysis in the Marxian tradition», en E. O. WRIGHT (ed.), *Alternative Foundations of Class Analysis*, Madison, University of Wisconsin, pp. 6-38.

### **Otras fuentes:**

Información generada por el Área de Evaluación y Seguimiento de Centros MEC, 2012, 2013 y 2014.



## Los autores

### KARINA ACOSTA

Licenciada en Comunicación Periodística por la Universidad ORT, máster en Educación y Comunicación y candidata a doctora en Humanidades (Consumo y Producción de Cultura) por la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue subdirectora de Centros MEC desde 2010 hasta 2015 y directora del Plan Nacional de Alfabetización Digital entre 2007 y 2015. Es docente de grado y posgrado en temas vinculados a la cultura, gestión cultural, comunicación y educación en la Facultad de la Cultura del CLAEH, la Universidad Autónoma de Barcelona y la Universidad Católica de Uruguay. Ha participado en varias investigaciones y consultorías, realizado publicaciones en libros y tutelado tesis de grado.

### JOSÉ ALONSO

Es economista y posgraduado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Ha ejercido la docencia universitaria desde 1998 en las áreas de principios de la economía, estructura económica, economía del arte y la cultura, empresas de información y entretenimiento en la Universidad de la República, la Universidad de Montevideo y el Centro Latinoamericano de Economía Humana. Ha sido profesor invitado

en la Universidad Católica del Uruguay y en la Universidad Europea de Madrid. Ha participado como orador en distintos congresos sobre economía y cultura en Uruguay y en el exterior. Profesionalmente, se desempeñó como consultor en distintos programas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay en las áreas de la economía laboral y políticas de mejora de la competitividad. Actuó como coordinador del *cluster* audiovisual uruguayo y fue gerente de la Cámara Audiovisual del Uruguay. Actualmente es gerente financiero y responsable del área de investigación y desarrollo de negocios en la productora Oz Media, docente e investigador en el CLAEH y consultor externo para la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, así como consultor independiente.

### LUCÍA CALDES

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de la República, está culminando sus estudios de especialización en Gestión Cultural y es candidata a magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República. Es corresponsable del Área de Evaluación y Seguimiento de Centros MEC desde 2011. Es docente investigadora en la Facultad de Ciencias Sociales de Universidad de la República. Ha participado de diversas investigaciones vinculadas al estudio de políticas

públicas, así como en consultorías relativas a las tecnologías de la información y el conocimiento.

#### ALEJANDRA CAMEJO

Antropóloga social y cultural por la Universidad de la República, con estudios de maestría en Desarrollo Local y Regional en el CLAEH, área de especialización en la que se ha desempeñado por más de 13 años. Desde el año 2010 a la fecha participa como docente en diferentes instancias de capacitación de Centros MEC. Su experiencia profesional abarca la investigación en proyectos sobre descentralización y desarrollo en el contexto latinoamericano, la sistematización y evaluación de programas y políticas públicas de desarrollo y cohesión territorial en Uruguay, el diseño e implementación de proyectos de desarrollo local en zonas urbanas y rurales de Uruguay orientados a organizaciones productivas y de la sociedad civil, la asesoría a entidades públicas y privadas en la articulación de estrategias de promoción territorial; así como la docencia a nivel de posgrado y licenciatura en teoría del desarrollo, metodología de investigación cualitativa y formulación de proyectos. Ha sido consultora de programas del gobierno de Uruguay, PNUD, BID y Banco Mundial.

#### MAURO CASA

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República. Ha participado de diversos proyectos de investigación en temáticas de Estado y políticas públicas. Actualmente se desempeña como consultor en planificación territorial y articulación interinstitucional en el Ministerio de Desarrollo Social; como asistente de investigación en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República y como

docente en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la misma universidad.

#### PAU DELGADO

Artista visual y licenciada en Economía por la Universidad de la República. Fue docente en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República entre 2003 y 2008, y participó junto al economista Luis Stolovich en investigaciones sobre economía de la cultura. Como artista ha realizado numerosas exposiciones, individual y colectivamente, en Uruguay y en el exterior, y ha participado en residencias artísticas internacionales en Viena, Praga y Johannesburgo. Actualmente es docente en la Facultad de la Cultura del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y en el Diploma en Gestión Cultural de la Universidad de la República, en las áreas de género y proyectos culturales y economía de la cultura. Realiza la memoria final del Diploma en Género y Políticas Públicas de Universidad de la República.

#### ROBERTO ELISSALDE

Hizo estudios superiores de Periodismo en la Escuela de la Federación Mundial de Periodistas en París (1994-1995) y una maestría en Comunicación y Nuevas Tecnologías en la Universidad Brunel de Londres (1997-98). Fue director de Centros MEC desde 2007 a 2015. Fue periodista en el semanario *Brecha* (1988-1996) y jefe de redacción (1996-2001) y editor (2001-2002) de la *Guía del Mundo* del Instituto del Tercer Mundo. En 2009 fue el compilador de *Gozos y sombras del gobierno progresista*, una evaluación del gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010).

**DIEGO GONNET IBARRA**

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República y magíster en Políticas Públicas por la Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda. Ha realizado múltiples proyectos de investigación y consultoría en las áreas de relaciones civil-militares, política de defensa, gestión pública e innovación en el sector público. Desde 2011 trabaja en el Área de Gestión y Evaluación del Estado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República.

**MARIANA GONZÁLEZ LAGO**

Magíster en Desarrollo y Ayuda Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y diplomada en Investigación Social Aplicada. Es licenciada en Sociología, graduada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Se ha especializado en temas de cooperación internacional, políticas de ciencia, tecnología e innovación, y cocreación de políticas públicas e innovación social. Ha trabajado como consultora para organizaciones como el Banco Mundial, PNUD, IDRC, OIT y AECID. Actualmente se desempeña como consultora independiente en estos campos de trabajo.

**SOLEDAD GUERRERO**

Licenciada en Ciencia Política, egresada de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, así como candidata a magíster en Estudios de Población y Demografía por la misma universidad. En el ámbito profesional, se desempeña como responsable del Área de Evaluación y Seguimiento de Centros MEC desde 2011. Fue asistente de

la Dirección de Alfabetización Digital en Centros MEC desde 2008 a 2011. Ha desarrollado el sistema de evaluación y seguimiento del Plan Nacional de Alfabetización Digital y liderado diversas investigaciones de evaluación de impacto de Centros MEC y de la alfabetización digital de adultos en territorio. Es docente de la Universidad de la República y ha participado en diversos proyectos de investigación sobre descentralización municipal en Montevideo y apropiación social de las TIC.

**SOLEDAD MORALES RAMOS**

Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, y Educadora Social, por el Centro de Formación y Estudios del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Investigadora asociada al ObservaTIC de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Sus líneas de investigación abarcan el área de estudios de las políticas TIC en el campo de lo social, particularmente relacionadas a las desigualdades y la exclusión digital. Ha colaborado en investigaciones y proyectos para Agestic, la Universidad de la República, Infamilia-Mides, FRIDA, CEPAL, ODI y Universidad de Sussex. Ha sido premiada por sus trabajos de investigación y ensayos en las temáticas de desarrollo, políticas públicas, TIC y pobreza. Actualmente se desempeña como asistente técnica del Directorio del INAU.

**MARGARITA PERCOVICH ALDABE**

Realizó estudios en Filosofía, Planificación Estratégica y Moderación de Grupos. Inició muy joven su militancia social y política y en la madurez asumió responsabilidades políticas en la estructura organizativa del Frente Amplio.

Desde la recuperación democrática aceptó integrar cargos institucionales. Fue edila desde 1990 a 2000, diputada desde 2000 a 2005 y senadora de 2005 a 2010. Ha formado parte del Plenario de Mujeres del Uruguay, de la Concertación de Mujeres, de la Red de Mujeres Políticas y, abandonada su participación institucional, volvió a su actividad desde la sociedad civil y militancia feminista en el área política. Se especializó en las propuestas de apertura a la participación ciudadana y a la legislación con perspectiva de derechos humanos y especialmente de género y generaciones.

#### CONRADO RAMOS LARRABURU

Cientista político, doctor en Ciencia Política por la Universidad J. W. Goethe, Fráncfort del Meno, Alemania. Maestría en Sociología Política en Flacso Buenos Aires. Durante los años 2005 y 2007 fue asesor presidencial del doctor Tabaré Vázquez en temas de reforma del Estado. Fue subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, representante de

la Presidencia en la Cooperación Internacional e integró el directorio de la Agestic. Es profesor agregado e investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, investigador asociado de Cieplan y profesor visitante de la Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Tecnológica de Tallin, Estonia.

#### DIEGO TRAVERSO

Músico y licenciado en Economía por la Universidad de la República. Se especializó en economía de la cultura en distintas publicaciones. Es coordinador del Departamento de Industrias Creativas de la Dirección Nacional de Cultura y miembro del Consejo de Derechos de Autor del Ministerio de Educación y Cultura. Es tutor de proyectos en la Tecnicatura en Gestión Cultural del CLAEH. Impartió el curso de Información Económica en la Licenciatura en Comunicación de la Universidad de Montevideo.