

Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones

Eloísa Bordoli, Pablo Martinis, Mauro Moschetti,
Stefanía Conde y Marcelo Alfonzo
Septiembre 2017



Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones

Eloísa Bordoli, Pablo Martinis, Mauro Moschetti,
Stefanía Conde y Marcelo Alfonso
Septiembre 2017



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Publicado por la Internacional de la educación - Mayo 2017

ISBN 978-92-95109-45-2 (Paperback)

978-92-95109-46-9 (PDF)

Acerca de los autores:

Eloísa Bordoli

Profesora del Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República

[*eloisabordoli@gmail.com*](mailto:eloisabordoli@gmail.com)

Pablo Martinis

Profesor del Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República

[*pablomartinis@gmail.com*](mailto:pablomartinis@gmail.com)

Mauro Moschetti

Profesor Asociado de la Facultat de Ciències de l'Educació, Universitat Autònoma de Barcelona

[*mauromosche@gmail.com*](mailto:mauromosche@gmail.com)

Stefanía Conde

Asistente de investigación del Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República

[*stefa07_87@hotmail.com*](mailto:stefa07_87@hotmail.com)

Marcelo Alfonso

Asistente de investigación del Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República

[*marce.alfonzo@gmail.com*](mailto:marce.alfonzo@gmail.com)

Internacional de la Educación

La Internacional de la Educación representa a organizaciones de docentes y otros trabajadores y trabajadoras de la educación de todo el planeta. Es la mayor federación de sindicatos y asociaciones del mundo, que representa a treinta millones de trabajadores y trabajadoras de la educación en alrededor de cuatrocientas organizaciones en ciento setenta países y territorios de todo el mundo. La Internacional de la Educación agrupa a todo el personal docente y demás trabajadores de la educación.

Índice

Introducción	1
1. El estudio de la privatización educativa: conceptos básicos y metodología	4
1.1 La privatización educativa: alcance y políticas	4
1.2 El creciente rol del sector privado en la formulación de políticas	6
1.3 Una aproximación desde la economía política y cultural	8
1.4 Método y datos	11
2. La evolución de la participación del sector privado en el sistema educativo uruguayo 1990-2015	13
3. Análisis de la legislación referida a la participación privada en educación	25
3.1 Exoneraciones impositivas para los centros educativos privados	25
3.2 Exoneraciones a empresas por donaciones a entidades educativas	26
3.3 Contratos de participación público-privada (PPP)	28
3.4 Convenios del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) con prestadores privados	30
4. Mapeo de modalidades privadas y público-privadas en educación formal	35
4.1 Instituciones privadas con financiamiento público indirecto	36
4.2 Otras experiencias de privatización: modalidades de hibridación público-privada	37
4.3 Instituciones de educación media de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado en el marco de la reforma tributaria del 2007	39
5. Reconstrucción del mapa de ideas y actores en torno a la participación privada en educación	44
5.1 Actores políticos y gubernamentales. Tensiones y riesgos entre la profundización de las políticas públicas y la diversificación privada	45
5.2 Organizaciones de la sociedad civil: la “reforma desde afuera”	48
5.3 Organizaciones del sector educativo privado. Entre el subsidio y la independencia en la gestión	55
6. Las organizaciones sindicales y la defensa de la educación como derecho	58
6.1 Principales desafíos del sistema educativo uruguayo	58
6.2 Obstáculos para el abordaje de los desafíos	59
6.3 Rol de los privados	60
6.4 Identificación de actores del debate en el sistema educativo uruguayo	60
Conclusiones	65
Referencias	69
Apéndice I	73
Apéndice II	75



Introducción

A lo largo de las últimas décadas, las políticas pro privatización han cobrado un lugar central en muchos procesos de reforma educativa a escala global (Burch, 2009). El avance de estas políticas se explica parcialmente por el impacto de una serie de factores comunes de carácter externo –incluyendo presiones derivadas de la globalización económica o el rol de organizaciones internacionales con una preferencia por las soluciones de mercado. Sin embargo, en su implementación, estas políticas no responden a un modelo homogéneo en cuanto a sus fines, sentidos, diseños y temporalidades. Por el contrario, diversos condicionantes de carácter interno, sociopolíticos, institucionales, demográficos e históricos propios de cada contexto nacional y/o subnacional han dado como resultado distintas trayectorias de privatización educativa con características específicas (Verger, Fontdevila, & Zancajo, 2016).

En América Latina, las políticas pro privatización han asumido un rol protagónico singular en los procesos de reforma educativa, especialmente a partir de la década de 1990 (Bellei & Orellana, 2014). La consecuencia más evidente –aunque no exclusiva– de estos procesos ha sido la creciente participación de agentes privados en la provisión educativa bajo diversos arreglos institucionales. En las últimas décadas, de hecho, América Latina ha sido la región del mundo en la que la privatización de la provisión educativa ha crecido de forma más acusada y constante (Verger, Moschetti, & Fontdevila, 2017). A su vez, como rasgo particular y paradójico, los procesos de privatización en la región corrieron en paralelo al creciente ingreso a la educación pública de sectores sociales largamente excluidos del acceso a este derecho (Bordoli & Conde, 2016). El interjuego de ambos procesos no ha hecho más que poner de manifiesto las contradicciones y desafíos que enfrentan los estados de la región en materia de integración e igualdad.

En este contexto, y a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, el caso de Uruguay destaca por haberse mantenido relativamente al margen de la agenda privatizadora ampliamente difundida en la región. Si bien durante la década de 1990 el país no estuvo exento de experimentar una progresiva desvalorización de lo estatal en torno a lo educativo en el plano discursivo-ideológico, en la comparación con otros países de la región, el sector estatal ha conservado en Uruguay un rol central en la provisión educativa y la presencia de agentes privados en la educación se ha mantenido relativamente acotada (Bellei & Orellana, 2014; Bentancur, 2008; Bordoli & Conde, 2016; Verger, Moschetti, et al., 2017). Sin embargo, más recientemente algunos trabajos han comenzado a advertir un cambio significativo en el orden discursivo que ha contribuido a la instauración de un nuevo clima propicio para las propuestas de reforma educativa de corte privatizador (Bordoli & Conde, 2016; D'Avenia, 2013; Verger, Moschetti, et al., 2017). Este cambio discursivo se manifiesta en un renovado impulso de desvalorización de lo público que contrasta con una creciente asociación de la provisión privada (y de

sus lógicas de gestión) con mayores niveles de eficiencia y calidad. Así, la incorporación de técnicas de gestión propias del sector empresarial, la provisión privada y las distintas modalidades de hibridación público-privada –todas en principio desterradas con el fracaso del modelo neoliberal– han comenzado a reconstituirse en alternativas en apariencia válidas para revertir el diagnóstico de “crisis educativa”.

Si bien los impulsos de reforma estructural de corte privatizador han encontrado hasta el momento dificultades para avanzar y no han logrado superar el plano propositivo (Bentancur, 2016; D’Avenia, 2013), otras iniciativas de tipo más acotado se han abierto camino y materializado en políticas y experiencias diversas (Bordoli & Conde, 2016). En paralelo, grupos de actores e instituciones cada vez más amplios, provenientes tanto de la sociedad civil como desde el propio Estado, han comenzado a poner en cuestión aspectos y dimensiones clave de la estructura de gobierno, provisión y financiación públicos del sistema educativo uruguayo. Los cambios en el plano discursivo y la proliferación de iniciativas legislativas y políticas privatizadoras de alcance hasta ahora acotado, orientan una trayectoria de privatización singular en la región que Verger, Moschetti, et al. (2017) caracterizan como de tipo *latente* o incipiente, y que tiene en Uruguay su caso más emblemático.

El objetivo central de este trabajo consiste por tanto en mapear las distintas manifestaciones de la privatización educativa en Uruguay e identificar los diferentes elementos contextuales, actores, discursos y posiciones que sostienen el incipiente pero renovado impulso que han cobrado las políticas pro privatización educativa. En particular, este objetivo se articula en los siguientes objetivos específicos:

- Identificar cuál ha sido la evolución de la participación del sector privado en la provisión educativa en el período 1990-2015.
- Caracterizar los marcos normativos que habilitan y condicionan la participación de agentes privados en la educación.
- Ofrecer un mapeo de todas las experiencias y modalidades de provisión privada y público-privada existentes en la educación formal¹.
- Reconstruir el mapa de actores, discursos y posiciones en torno a la idea de una mayor participación privada en educación y comprender sus diagnósticos y propuestas.

En línea con los objetivos señalados, el informe se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se plantean algunas consideraciones conceptuales referidas a los procesos de privatización educativa y de su estudio desde la perspectiva de la economía política y cultural, a la vez que se describen los lineamientos metodológicos que orientaron el trabajo. En segundo lugar, se presentan datos estadísticos relativos a la evolución de la participación del sector privado en el período 1990-2015 y se identifican tendencias generales por nivel educativo y jurisdicción. El tercer apartado recupera la legislación

¹ Sin perjuicio de que puntualmente se haga referencia a algunas experiencias de la educación no formal potencialmente escalables o consideradas como “modelo”.

referida a la participación privada en educación y a los esquemas de financiamiento estatal destinados al sostenimiento del sector. Luego, se presenta un mapeo de las experiencias educativo-institucionales existentes que, en mayor o menor medida, combinan gestión privada y financiamiento estatal. El quinto apartado ofrece un mapeo de las ideas y discursos que dan cuenta del posicionamiento de distintos actores clave en torno a la promoción de una mayor participación privada en educación. En este apartado se identifican tres *clusters* de actores que participan del debate: (1) actores políticos y gubernamentales; (2) organizaciones de la sociedad civil; y (3) organizaciones del sector educativo privado. El sexto apartado recupera los posicionamientos de las organizaciones sindicales frente a la privatización educativa. Finalmente, discutimos los resultados del estudio y presentamos las principales conclusiones.



1. El estudio de la privatización educativa: conceptos básicos y metodología

Este apartado tiene tres objetivos centrales. En primer lugar, pretende perfilar algunas conceptualizaciones teóricas referidas a la privatización educativa y advertir sobre las más recientes –y menos evidentes– manifestaciones del fenómeno, especialmente en lo relativo a los nuevos roles del sector privado en el campo de la promoción y producción de política educativa (Ball & Junemann, 2012; Ball, 2009, 2012). En segundo lugar, se presentan algunas consideraciones generales para entender los procesos de cambio de políticas y de reforma educativa desde la perspectiva de la economía política y cultural (EPC) (Jessop, 2010; Robertson & Dale, 2015; Verger et al., 2016). Finalmente, se plantean los aspectos metodológicos que han guiado la investigación, distinguiendo los distintos tipos de material empírico recogido y analizado.

1.1 La privatización educativa: alcance y políticas

Los procesos de privatización en el campo de la educación difieren, tanto a efectos prácticos como formales, de aquellos que atañen a otros servicios públicos como la energía, el transporte o las telecomunicaciones. No resulta frecuente que la privatización educativa sea vehiculizada a través de la transferencia a manos privadas de la titularidad de establecimientos educativos públicos (Bellei & Orellana, 2014). Por el contrario, la privatización educativa suele ocurrir más bien al nivel de la provisión del servicio educativo (por vía del incremento de la presencia de agentes privados independientes o sostenidos total o parcialmente por el Estado) y de su financiamiento (conforme los agentes privados y, en especial, las familias hacen frente a una mayor porción del gasto en educación) (Verger et al., 2016). En otras palabras, la privatización educativa resulta de la transferencia de *actividades y responsabilidades* tradicionalmente asumidas por instituciones público-estatales hacia agentes privados que acaban reconfigurando sus roles en materia de provisión, financiamiento y regulación (Belfield & Levin, 2002; Lubienski, 2006).

En ciertos contextos, la privatización educativa ocurre de modo más o menos espontáneo en ausencia de incentivos o políticas activas que la impulsen. Estos casos de privatización “por defecto” son propios de contextos en los que los estados tienen dificultades estructurales o bien para hacer frente a la creciente demanda educativa (Day Ashley et al., 2014), o bien para “metabolizar” al interior del sector estatal las nuevas y diversas preferencias de ciertos sectores sociales (Plank, 2006). En la mayoría de los casos,

sin embargo, la privatización educativa es el resultado de políticas activas impulsadas a tal efecto. Estas políticas procuran instaurar nuevas reglas de juego y favorecer la participación de agentes privados bajo una multiplicidad de esquemas (Ball y Youdell, 2008).

En una conceptualización ampliamente difundida, Ball y Youdell (2008) procuran clasificar los distintos tipos de políticas de incorporación de agentes privados en educación distinguiendo dos grandes modalidades de privatización. Por un lado, definen a la privatización de tipo “exógena”, o privatización de la educación, como aquella que se verifica cuando los gobiernos procuran “abrir los servicios de educación pública a la participación de agentes privados –generalmente con fin de lucro–, para que éstos diseñen, gestionen o provean aspectos tanto centrales como periféricos de la educación pública”. Por otro lado, definen a la privatización de tipo “endógena”, o privatización *en* la educación, como aquella que se da cuando los gobiernos disponen “la importación de ideas, técnicas y prácticas propias del sector privado a fin de tornar al sector público más similar al privado” (Ball & Youdell, 2008, pp. 8–9). Los autores ubican dentro de la primera modalidad de privatización a las diversas políticas de liberalización de la actividad privada en educación, autorización del lucro de agentes privados, contratación externa de servicios educativos y periféricos, y a los distintos esquemas de hibridación público-privada (subvenciones a instituciones privadas, escuelas *charter*, etc.). Por otro lado,

Cuadro 1. Tipos de privatización y políticas asociadas

Tipo de privatización	Objetivo	Políticas educativas	
<i>Exógena</i>	Promover la participación de proveedores privados en educación	<ul style="list-style-type: none"> - Liberalización del sector de la educación - Incentivos impositivos a las escuelas privadas o al consumo de educación privada - Subsidios estatales a la educación privada 	<ul style="list-style-type: none"> - Vouchers y otras fórmulas competitivas en las que el financiamiento sigue a la demanda
<i>Endógena</i>	Introducir ideas, técnicas y prácticas del sector privado en los sistemas educativos	<ul style="list-style-type: none"> - Pago por desempeño para docentes y escuelas - Descentralización de unidades del sistema educativo y gestión basada en el centro - Evaluaciones estandarizadas y rankings 	<ul style="list-style-type: none"> - Escuelas charter - Libertad de elección escolar

Fuente: Adaptado de Verger et al. (2016) en base a Ball y Youdell(2008)

dentro de las políticas de privatización endógena, destacan las reformas de *vouchers* y cuasi-mercado que promueven la competencia entre escuelas, las políticas de autonomía escolar, los incentivos financieros o salariales sujetos a desempeño, y diversas iniciativas de inspiración “gerencialista” ancladas en el programa de reformas del sector público de la “nueva gestión pública” (NPM, por sus siglas en inglés *new public management*) (Coupland, Currie, & Boyett, 2008).

Si bien la distinción que efectúan Ball y Youdell (2008) resulta potente analíticamente, como advierten Verger et al. (2016), es necesario remarcar que ambas formas de privatización se presentan en la práctica de forma interconectada. Por ejemplo, un sistema de cuasi-mercado (privatización endógena, en la conceptualización de Ball y Youdell) que promueve la competencia entre escuelas y la incorporación de técnicas y prácticas del sector privado es a la vez una forma de contratación externa de servicios educacionales (privatización exógena) por cuanto el Estado otorga financiamiento a proveedores privados bajo la modalidad de *vouchers* o subvenciones (véase Cuadro 1).

1.2 El creciente rol del sector privado en la formulación de políticas

En los procesos de privatización educativa, el sector privado ha ocupado tradicionalmente el lugar de proveedor de servicios educativos y, por tanto, de beneficiario de las políticas de privatización (exógena o endógena) concebidas e implementadas desde la esfera estatal. Pero algunos advierten que esta visión centrada en el Estado como formulador de políticas y el sector privado como mero beneficiario resulta cada vez menos operativa a la luz del protagonismo que diversos agentes no estatales han comenzado a cobrar en la promoción, difusión y formulación de políticas educativas con una marcada agenda pro privatización (Fontdevila, Avelar, & Verger, 2017; Saltman, 2009; Scott, 2009; Verger, 2016). En esa línea, a las categorías de privatización *de y en* la educación, útiles para pensar las distintas políticas de privatización, Ball (2009, 2012) sugiere incorporar una tercera modalidad de “privatización *a través de* la política educativa” para dar cuenta de los modos a través de los cuales agentes privados de diversa naturaleza – corporaciones, organizaciones no gubernamentales, organizaciones filantrópicas– se involucran crecientemente en el proceso de formulación e implementación de política educativa. Este involucramiento del sector privado se materializa a menudo a través del “asesoramiento, consultoría, investigación, evaluación y diversas formas de influencia” sobre el proceso de elaboración de políticas en el marco de un fenómeno que va más allá de la privatización de los servicios educativos hacia la propia “privatización de la política educativa” (Ball & Youdell, 2008, p. 51).

Existen numerosos estudios que abordan la creciente integración de diversos actores privados en redes y comunidades de producción de política educativa. Estos estudios advierten sobre la reconfiguración que supone el creciente entrecruzamiento de gobiernos, corporaciones, organizaciones filantrópicas y no gubernamentales en términos

de gobernanza educativa (Ball & Junemann, 2012; Ball, 2012; Lingard & Sellar, 2013). Sin embargo, dado el carácter reciente de esta tendencia, es escasa la investigación sobre las prácticas específicas que conforman el repertorio de estrategias a través de las cuales el sector privado influye sobre la formulación de políticas educativas de inclinación pro mercado. En dos trabajos recientes, Fontdevila et al. (2017) y Avelar (2017) identifican una serie de estrategias articuladas frecuentemente por el sector privado para incidir sobre la formulación de políticas educativas que presentamos brevemente a continuación.

La estrategia más documentada consiste en la articulación de redes de actores relativamente cohesivas en términos ideológicos que actúan como plataforma de influencia sobre el diseño de políticas educativas (Fontdevila et al., 2017). Esta estrategia de *networking* y *brokerage* procura aglutinar actores del sector privado y actores clave del campo de la educación en torno a diferentes tipos de fundaciones y coaliciones más o menos formales que interactúan y se constituyen como interlocutores de creciente relevancia en el debate educativo. En Brasil, por ejemplo, Martins y Krawczyk (2016) identifican en esta línea de acción el caso de la coalición Todos Pela Educação (TPE), integrada por corporaciones, fundaciones, organizaciones filantrópicas, políticos, funcionarios gubernamentales, académicos y apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y que ha servido de base para el establecimiento de coaliciones semejantes en otros países de la región² hoy integradas en la 'Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Educación (REDUCA). Según las autoras, la coalición TPE ha logrado construir un proyecto hegemónico de reforma educativa en Brasil en torno a propuestas de política marcadamente pro mercado. Su éxito en la promoción de reformas educativas ha radicado en un uso intensivo de diversas formas de comunicación, en lograr el apoyo de cuadros técnicos ideológicamente afines y en sus fuertes conexiones con las estructuras de poder estatal (Avelar, 2017). La estrategia de *networking* está basada frecuentemente en el uso intensivo de instancias de encuentro o eventos (*meetingness*) en los que distintos actores del sector privado, fundaciones y funcionarios gubernamentales afines presentan e intercambian visiones y soluciones de política educativa. Estos espacios contribuyen al fortalecimiento de los vínculos entre el sector privado –que actúa a menudo a través de sus organizaciones filantrópicas, aunque no exclusivamente– y los funcionarios gubernamentales encargados de la formulación de políticas. Son espacios de influencia pero fundamentalmente de construcción y mantenimiento de un nuevo régimen de gobernanza educativa en red (Ball & Junemann, 2012).

Una segunda estrategia de incidencia en la formulación de políticas educativas consiste en la producción y difusión de investigación, o *knowledge mobilization* (Fontdevila et al., 2017). De modo creciente, distintas organizaciones intermediarias (fundaciones, *think tanks*) recogen, agrupan y difunden (aunque ocasionalmente también producen) investigación sobre educación con el apoyo del sector privado interesado, habitualmente

2 Proyecto EducAR 2050 (Argentina); Fundación Empresarios por la Educación – ExE (Colombia); Fundación Educación 2020 (Chile); Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo – Fepade (El Salvador); Grupo FARO (Ecuador); Empresarios por la Educación (Guatemala); Fundación Educativa Ricardo Ernesto Maduro Andreu – Ferema (Honduras); Mexicanos Primero (México); Unidos por la Educación (Panamá); Juntos por la Educación (Paraguay); Asociación Empresarios por la Educación (Perú); y EDUCA (República Dominicana).

canalizado a través de sus organizaciones filantrópicas (Lubienski, Brewer, & La Londe, 2016). Este tipo de investigación suele caracterizarse por ofrecer una versión reduccionista del paradigma epistemológico del “*what works*”, simplificando los problemas de política educativa y postulando la aplicación de soluciones predefinidas en línea con la agenda de reformas postulada por sus sostenedores (Hogan, Sellar, & Lingard, 2016). El paradigma de la “política basada en evidencia” aparece así a menudo reemplazado por uno de “evidencia basada en política” (Pawson, 2006; Strassheim & Kettunen, 2014). La evidencia suele ser utilizada instrumentalmente y diseminada de manera táctica –a través de la figura del “especialista” y con gran presencia en los medios masivos de comunicación (Avelar, 2017)– para apoyar las preferencias ideológicas del sector privado creando una base de consenso “científico” artificial favorable a las soluciones pro mercado (Goldie, Linick, Jabbar, & Lubienski, 2014).

Acaso la estrategia considerada como más frecuente para incidir en la formulación de políticas desde el sector privado consiste en las prácticas de *lobby* llevadas adelante por grupos de interés. Sin embargo, los sistemas políticos presentan grandes diferencias en cuanto a su apertura a este tipo de prácticas. Así, por ejemplo, si en el contexto anglosajón éstas gozan de gran visibilidad y reconocimiento formal, en la mayoría de los países ello no ocurre y la influencia suele ser canalizada por vías menos evidentes y más sutiles y a través de instancias más informales de *networking* (Fontdevila et al., 2017)³.

Finalmente, un número creciente de actores privados han comenzado a apoyar y a otorgar financiamiento directo a experiencias piloto de educación privada o a financiar a proveedores privados establecidos como forma de incidir sobre la formulación de política educativa (Fontdevila et al., 2017). Esta estrategia de influencia ha sido canalizada especialmente por organizaciones filantrópicas “de tercera generación”, también conocidas como “venture philanthropies”, que conciben a sus donaciones en términos de inversiones, esperan retornos sobre esas inversiones y promueven transformaciones educativas pro mercado a gran escala (Ball & Olmedo, 2011, p. 84; Scott, 2009). Desde la perspectiva de estas organizaciones, las experiencias piloto ofrecen una “vidriera” destinada a marcar el rumbo de la reforma educativa. En la mayoría de los casos, las organizaciones filantrópicas constituyen la otra cara del sector corporativo y suponen, por tanto, una vía de legitimación para el involucramiento del sector privado en educación, amparada en la naturaleza neutral y altruista de la responsabilidad social corporativa (RSC) (Nambissan & Ball, 2010).

1.3 Una aproximación desde la economía política y cultural

La privatización educativa constituye una tendencia en aumento que se verifica a

³ Como contrapunto de estas prácticas, Fontdevila et al. (2017) identifican otro tipo de estrategias de *lobby* más indirectas a través de las cuales las corporaciones y organizaciones filantrópicas pueden alentar y apoyar –incluso con recursos financieros– a grupos de interés de la sociedad civil. En estos casos, el sector corporativo privado no se constituye a sí mismo en grupo de interés, sino que favorece el surgimiento y consolidación de grupos de interés de base (*grassroots*) con los que comparte diagnósticos y soluciones de política. Este es el caso, por ejemplo, de la Fundación Bill y Melinda Gates que financió la campaña organizada por una coalición de base a favor de la aprobación de la reforma charter en el Distrito de Columbia (EEUU) en 2012.

escala global, aunque asume una gran variabilidad contextual en cuanto a políticas y modalidades. En otras palabras, si bien existe una convergencia global en cuanto a resultados –mayor participación de actores privados en el campo de la educación (y de la política educativa)–, tal convergencia no se verifica al advertir la amplia variedad de políticas y procesos que guían los caminos hacia la privatización (Meyer, Boli, Thomas, & Ramirez, 1997; Verger, Moschetti, et al., 2017).

Este fenómeno de convergencia relativa es el resultado de la interacción compleja de factores externos (o globales) e internos (o locales) en lo que refiere a la formulación, difusión e implementación de políticas pro privatización⁴. Entre los primeros, la literatura destaca las presiones sobre los sistemas institucionales emanadas de la globalización económica; las transformaciones en cuanto a las normas y valores globales relativos al consumo, la elección y la diversificación de los servicios públicos; el rol creciente –en apariencia “técnico” y “apolítico” (Barnett & Finnemore, 2004)– de organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, organizaciones filantrópicas y corporaciones transnacionales de consultoría; y la difusión global de nuevos paradigmas de reforma del sector público como el NPM (Coupland et al., 2008; Dale, 1999, 2000; Lingard & Sellar, 2013; Verger, Fontdevila, & Zancajo, 2017).

Sin embargo, si bien estas fuerzas globales ejercen gran presión sobre las agendas de reforma educativa de los gobiernos, son los factores locales los que explican en última instancia de qué modo y en qué medida logran avanzar las políticas de privatización en cada contexto nacional (Verger, Fontdevila, & Zancajo, 2017). Entre estos factores se destacan los marcos normativos y constitucionales vigentes que definen reglas de juego, las tradiciones y la cultura políticas, la existencia y la relevancia de grupos de interés locales, y los escenarios de coyuntura económica y social, entre otros (Verger et al., 2016)⁵.

Al clivaje global-local, Verger et al. (2016) agregan la distinción entre factores materiales e ideacionales que inciden sobre la formulación e implementación de políticas. Los primeros han sido tradicionalmente objeto de análisis de la economía política y pueden ser pensados en torno a tres categorías: factores *económicos* –el nivel de desarrollo económico de un país, las situaciones de crisis que legitiman ciertas reformas, el grado de apertura a los mercados globales, entre otros; factores *institucionales* –entendidos como el sistema de reglas y la arquitectura institucional del gobierno de la educación que operan más bien como mediadores, facilitadores o inhibidores de los cambios de política; y factores *políticos* relativos a las características de la política partidaria de un país en determinado momento.

Más recientemente, las ciencias sociales se han volcado hacia la incorporación de las *ideas* como factores explicativos relevantes para entender los procesos de formulación y adopción de ciertas políticas, sin desconocer la importancia de los factores estrictamente materiales (Verger et al., 2016). En el campo de la política educativa, resulta interesante

4 Aun cuando la distinción entre factores externos e internos resulta analíticamente relevante, es necesario destacar que entre ellos operan vínculos complejos de interdeterminación y que, por tanto, deben entenderse como mutuamente constituyentes (Verger et al., 2016).

5 Para el caso de Uruguay, y partiendo del marco conceptual de las “coaliciones promotoras” de Sabatier y Jenkins Smith (1993), Bentancur (2016) ensaya un relevante análisis del campo de la política educativa centrado en los factores locales.



observar los vínculos crecientes entre *policymakers* y expertos, conforme aumenta la complejidad de los problemas de política educativa que los primeros deben abordar. Los “expertos” –a menudo encarnados por asesores, consultores, *policy entrepreneurs*, *think tanks*, organizaciones filantrópicas y organizaciones no gubernamentales– ocupan crecientemente un rol en la producción de ideas (o “paradigmas de política”) que inciden sobre las acciones y decisiones de los *policymakers* por cuanto no solo prescriben las soluciones de política “adecuadas” sino que, fundamentalmente, elaboran diagnósticos y discursos que construyen modos de ver, priorizar e interpretar los problemas educativos (Hall, 1993; Verger, 2012).

La aproximación desde la economía política y cultural (EPC) desarrollada por Bob Jessop (2004) pretende dar cuenta del rol de la dimensión cultural –ideas, semiosis y discursos– en las transformaciones económicas, políticas y sociales que atraviesan distintas sociedades. Según Jessop, el uso de la EPC, como su nombre indica, ha estado tradicionalmente asociado a los *estudios del campo de la economía política* (2010, p. 337). Sin embargo, su potencial para integrar el análisis de factores económicos, políticos y culturales convierten a la EPC en un enfoque analítico y heurístico pertinente y crecientemente utilizado para el estudio de los procesos de formulación y adopción de políticas, y en particular, para el análisis las transformaciones institucionales asociadas a los procesos de privatización y mercantilización en educación en el marco de la globalización (Robertson & Dale, 2015). En este sentido, el enfoque de la EPC permite analizar cómo los factores de distinta naturaleza que presentamos (globales, locales, materiales e ideacionales) operan de manera interdeterminada ejerciendo poder y presión, y “construyendo sentidos intersubjetivos” (Jessop & Oosterlynck, 2008, p. 2) que determinan el avance de las reformas pro privatización en educación en distintos contextos (Verger, Fontdevila, et al., 2017).

Además de la consideración general de los múltiples factores que inciden en los procesos de formulación y adopción de políticas, y del foco en la dimensión discursivo-semiótica como fuerza causal de los procesos de cambio institucional, Jessop (2010) advierte fundamentalmente que en todas las transformaciones de política los factores económicos, políticos y culturales interactúan a través de tres “mecanismos evolutivos”: *variación* (relacionado con las dinámicas de emergencia de nuevas prácticas y sentidos), *selección* (la priorización de ciertas prácticas y sentidos) y *retención* (relativo a la institucionalización de ciertas prácticas plasmadas en políticas). Como señalan Verger et al. (2017), en el campo de la educación, la variación refiere al momento en el que los discursos dominantes de política entran en crisis y se torna necesaria su revisión conforme asoman nuevos desafíos y coyunturas. Estos procesos suelen responder a situaciones en las que gana *momentum* el descontento popular –a menudo instigado por actores clave del campo político-educativo– respecto de las características de la oferta educativa (por demandas de mayor diversidad, por ejemplo), o por la puesta en agenda de consideraciones referidas a la calidad educativa, a menudo emanadas de los resultados de performance de los sistemas educativos en evaluaciones estandarizadas internacionales. En estos contextos, suelen cobrar relevancia distintos actores (medios

de comunicación, *think tanks*, organizaciones no gubernamentales) y la propia oposición política, según el caso, generando presiones sobre los gobiernos a fin de introducir cambios institucionales en los sistemas educativos.

El mecanismo de selección, por su parte, constituye el momento en que los *policymakers* escogen el tipo de solución de política para abordar los desafíos identificados (y socialmente construidos) en el momento de variación. La selección de la política responde en última instancia a la interpretación que acabe primando sobre la naturaleza y las causas de los desafíos educativos y sobre el consecuente tipo de solución adecuada. En el momento de selección cobran, por tanto, relevancia los actores productores de evidencia, “aunque no todo tipo –ni toda fuente de evidencia– sea percibida y considerada de la misma manera por los *policymakers*” y algunos actores internacionales gozan de mayor reconocimiento o capacidad de marcar el rumbo (Verger, Fontdevila, et al., 2017, p. 4). Finalmente, el mecanismo de retención remite al momento en que las soluciones de política son institucionalizadas y pasan a integrar el marco regulatorio (Jessop, 2010). El momento de retención constituye un campo de lucha en el que los gobiernos despliegan toda una gama de prácticas materiales y discursivas-ideacionales para justificar e impulsar las políticas y reformas y hacer frente a fuerzas políticas y sociales (partidos de oposición, sindicatos docentes, medios de comunicación) que las resisten desde paradigmas e imaginarios antagónicos o alternativos.

Así pues, el enfoque de la EPC permite comprender la interacción compleja de los distintos factores involucrados en los procesos de construcción de las políticas (y de estructuración de los problemas sociales que éstas procuran resolver). La dimensión discursivo-semiótica se presenta en este marco como eje transversal de relevancia vital para entender por qué, cómo y en qué medida avanzan las políticas pro privatización en el campo de la educación.

1.4 Método y datos

A fin de abordar los objetivos propuestos y lograr una caracterización de la naturaleza latente de la privatización educativa en Uruguay, el estudio se vale de la triangulación de tres métodos de recolección de datos complementarios, a saber:

- Análisis de fuentes estadísticas provenientes de la División de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura; el Observatorio de la Educación, de la División de Investigación, Evaluación y Estadística de la ANEP, la Dirección Sectorial de Planificación Educativa del CODICEN; y de los Departamentos de Estadística de los Consejos desconcentrados CEIP, CES y CETP-UTU.
- Análisis documental de textos legislativos que regulan y habilitan la participación del sector privado en educación y análisis documental de la información publicada en sitios web institucionales de las distintas



experiencias de educación media con financiamiento indirecto del estado.

- Entrevistas en profundidad con informantes clave, actores y *policymakers* de los ámbitos estatal y privado. En particular, se realizaron 25 entrevistas con representantes de (a) partidos políticos (6); (b) líderes de sindicatos docentes (3); (c) funcionarios del Ministerio de Educación y Cultura (3); (d) funcionarios de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (3); (e) representantes de asociaciones de establecimientos educativos privados (2); y (d) organizaciones no gubernamentales con influencia creciente sobre la definición de la agenda de reforma (8).

Las entrevistas con los actores clave que participan del “debate”, construcción y/o implementación de procesos de reforma a nivel pedagógico, de gobierno y de gestión, se desarrollaron a partir de una pauta de entrevista semi-estructurada de carácter general que puede consultarse en el Apéndice I. La entrevista incluye tres bloques de indagación: (1) información general sobre el entrevistado y la institución u organización a la que pertenece; (2) identificación de la ‘teoría del cambio’ del entrevistado (desafíos percibidos –qué–, causas o factores atribuidos –por qué–, intervenciones de política propuestas – cómo atacar los problemas); y (3) identificación de las visiones alternativas sobre políticas y problemas educativos. Todas las entrevistas fueron registradas con el consentimiento de los entrevistados y posteriormente transcritas para facilitar el trabajo de análisis y codificación triangulada entre los investigadores.

2. La evolución de la participación del sector privado en el sistema educativo uruguayo 1990-2015

El objetivo de este apartado es ofrecer una aproximación estadística de la participación del sector privado en el sistema educativo uruguayo y de su evolución a lo largo de los últimos 25 años ⁶. El análisis de estos datos estadísticos resulta de interés puesto que si bien, como vimos, en términos restrictivos la privatización educativa supondría la transferencia de las escuelas públicas a manos de agentes privados –emulando los procesos de privatización de otros servicios públicos–, no ha sido esta una práctica común a nivel internacional en el caso de los sistemas educativos (Lubienski, 2003). En la mayoría de los países, por el contrario, la privatización educativa se expresa como resultado del incremento de la proporción de alumnos matriculados en escuelas privadas (Ball & Youdell, 2008; Belfield & Levin, 2002). Estos procesos han ido acompañados o bien por una relativa pasividad del Estado en materia de provisión educativa –por ejemplo, no garantizando las plazas e infraestructura necesarias para hacer frente a la demanda–, o bien por la instauración de políticas de incentivo directo o indirecto a la creación y consumo de educación privada. Estas políticas están basadas en general en la asignación de recursos públicos a instituciones educativas privadas y en la sanción de marcos normativos que liberalizan la actividad de proveedores privados de servicios educativos (Bellei & Orellana, 2014). Nos ocuparemos de estos aspectos propios de los procesos de privatización educativa específicamente para el caso de Uruguay en los siguientes apartados.

En la comparación regional e internacional, el sistema educativo uruguayo presenta niveles de participación privada de moderados a bajos (Verger, Moschetti, et al., 2017). El peso de la educación privada en Uruguay como porcentaje del total de alumnos matriculados se ubica en torno al 16.4%, considerando los niveles inicial, primario y medio⁷ en su conjunto (Cuadro 2). Este valor es inferior a los que se registran para la mayoría de los países de la región, a excepción de casos como Bolivia, Brasil, Costa Rica y México (UNESCO, 2016). Como advierten algunos estudios, el peso del sector privado se ha mantenido relativamente estable desde mediados del siglo XX, siendo este uno de los rasgos distintivos del sistema educativo uruguayo desde su consolidación, y especialmente en lo relativo a la educación primaria (Errandonea Lennon et al., 2014;

6 Para un estudio exhaustivo de las tendencias de matriculación en educación inicial, primaria, secundaria y técnico profesional en el Uruguay entre mediados del siglo XIX y la actualidad, véase Errandonea Lennon et al. (2014). Para una presentación de las series de datos históricos de matriculación privada durante la primera mitad del siglo XX, véase Nahum (2007). Otros estudios incluyen análisis históricos de corte general (Bralich, 1996); enfocados en educación secundaria desde el surgimiento del Consejo de Educación Secundaria (Nahum, 2008); y desde la década 1960 para educación inicial y primaria (Marconi & Lara, 2013), y secundaria (Brum & Silva, 2013).

7 Educación media incluye educación secundaria y técnico profesional.

Marconi & Lara, 2013). Las ocasionales y ligeras fluctuaciones registradas a lo largo del período –en particular durante las décadas de 1960 y 1970 en primaria y media– han estado relacionadas más bien con factores (coyunturales) materiales económicos e institucionales que con procesos o intervenciones estrictamente de política educativa (Dufrechou, García, Jauge, Sanguinetti, & Messina, 2017; Errandonea Lennon et al., 2014).

En el detalle por subsistemas (Cuadro 2), el peso del sector privado es significativamente mayor en inicial⁸ que en primaria y media. Al igual que en otros países de la región, esto es consecuencia del desarrollo más tardío de la educación inicial estatal (UNESCO, 2016). Como destacan Errandonea Lennon et al. (2014, p. 66), la tardía definición y consolidación institucional y pedagógica del nivel inicial favoreció en gran medida al sector privado, que se desarrolló satisfaciendo demandas sociales crecientes no atendidas en su totalidad por el Estado.

A contratendencia de los países de la región, la participación del sector privado en Uruguay es superior en el subsistema de educación primaria que en media. En buena medida esto podría ser el resultado de la baja penetración del sector privado en la educación media técnico profesional. Según datos de 2015, existen solo 12 instituciones de gestión privada habilitadas para dictar cursos de la oferta del CETP-UTU (Consejo de Educación Técnico Profesional de la ANEP), de las cuales solo 10 dictan cursos de Ciclo Básico Tecnológico y/o Educación Media Tecnológica⁹. En comparación, la oferta estatal de educación técnico profesional no ha cesado de crecer en matrícula a lo largo de las últimas décadas y atiende en la actualidad a más de 90.000 alumnos en 127 establecimientos (véase Gráfico A del Apéndice II), concentrando virtualmente toda la demanda de este tipo de enseñanza en el sector público. Así, si se omiten los datos de matriculación en la educación técnico profesional, la participación del sector privado en educación media se ubica en torno al 17%, similar a los valores de primaria.

Cuadro 2. Porcentaje de alumnos matriculados en instituciones privadas según departamento y subsistema. 2015.

Departamento	Inicial	Primaria	Media	Total
Total	26.5%	17.6%	12.2%	16.4%
Montevideo	41.6%	29.9%	21.7%	27.8%
Interior	17.0%	10.7%	6.5%	9.7%
Artigas	7.2%	2.4%	0.7%	2.2%
Canelones	21.4%	15.0%	9.8%	13.6%
Cerro Largo	10.9%	7.2%	4.9%	6.6%
Colonia	14.7%	6.8%	0.9%	5.5%

8 No se incluyen en este análisis las experiencias de educación no formal nucleadas en torno al Plan CAIF de establecimientos de gestión privada y financiamiento estatal, que elevarían el porcentaje de participación privada.

9 No existen datos disponibles sobre la cantidad de alumnos matriculados en estas 10 instituciones. Otras 11 instituciones se encuentran actualmente en proceso de habilitación. Para un detalle de las instituciones habilitadas y en trámite de habilitación, véase: <http://planeamientoeducativo.utu.edu.uy/portal/index.php/programas/Institutos-Habilitados>

Departamento	Inicial	Primaria	Media	Total
Durazno	12.5%	11.2%	5.5%	8.7%
Flores	17.2%	12.2%	6.4%	10.0%
Florida	7.2%	4.2%	5.4%	5.2%
Lavalleja	17.6%	12.7%	3.4%	9.2%
Maldonado	31.7%	23.0%	12.8%	19.6%
Paysandú	14.5%	10.2%	7.9%	9.7%
Río Negro	13.6%	9.1%	2.9%	7.2%
Rivera	10.1%	5.5%	3.4%	5.1%
Rocha	11.8%	5.3%	3.4%	5.4%
Salto	19.7%	8.8%	6.6%	9.5%
San José	15.6%	7.4%	5.5%	7.8%
Soriano	10.3%	5.6%	2.6%	4.8%
Tacuarembó	16.4%	7.4%	5.2%	7.6%
Treinta y Tres	6.7%	3.8%	5.5%	5.1%

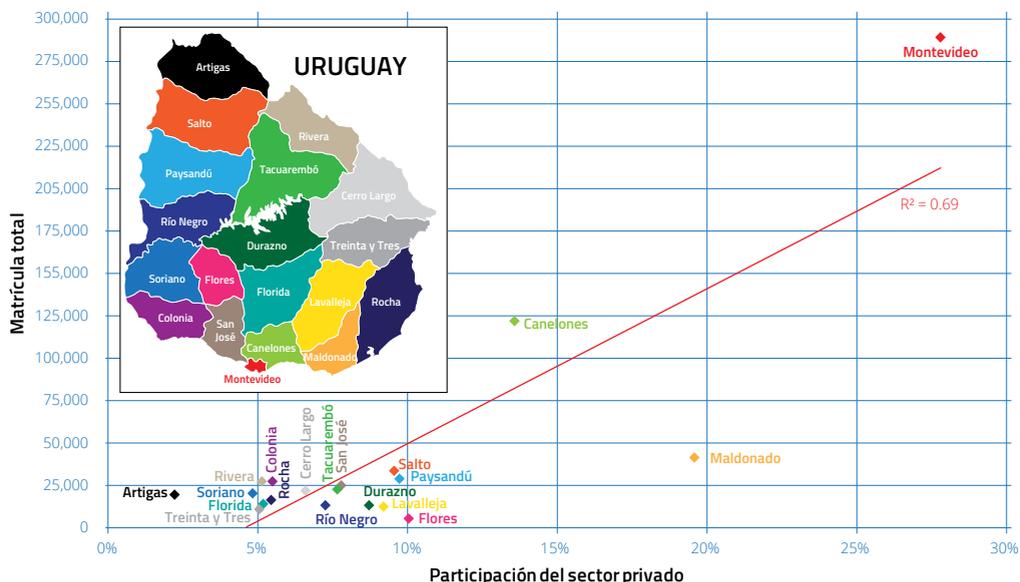
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la Educación, División de Investigación, Evaluación y Estadística, CODICEN; Anuario Estadístico 2015, Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación, Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay; e Informes estadísticos de los Departamentos de Estadística CEIP, CES y CETP-UTU.

Nota: Primaria no incluye educación especial. Media incluye educación secundaria y técnico profesional. No existen registros oficiales de matrícula en las 12 instituciones privadas técnico profesionales, habilitadas solo a partir de 2015¹⁰.

Las grandes diferencias en cuanto a desarrollo demográfico que ostenta el país entre Montevideo –y su área metropolitana– y los departamentos del interior tienen un fuerte impacto en la distribución territorial de la oferta privada. El Gráfico 1 muestra la relación entre la matrícula total de alumnos y el porcentaje de matriculación privada por departamento, cuyo detalle puede observarse en el Cuadro 2. La correlación entre las variables es alta ($R^2=0.69$) y marca la mayor propensión de la oferta privada a establecerse en entornos más poblados. La disponibilidad y concentración territorial de la demanda constituyen las primeras condiciones materiales de posibilidad para el establecimiento de proveedores privados en el marco de la racionalidad económica que, en mayor o menor medida, define sus lógicas de acción en ausencia de financiamiento estatal (Levin & Belfield, 2003; Romo, 2012). En este sentido, previsiblemente destacan los casos de Montevideo (27.8%) y en menor medida Canelones (13.6%), este último impulsado por los municipios que forman parte del área metropolitana de Montevideo. El departamento de Maldonado constituye un caso relativamente atípico con una elevada participación privada (19.6%) y una matrícula total similar a la del resto de los departamentos del interior. Una posible explicación podría estar en las características sociodemográficas singulares del departamento cuya población se concentra en un 60% en la conurbación que forman las ciudades de Maldonado y Punta del Este creando un entorno fértil para el desarrollo de la oferta privada.

¹⁰ Véase <http://planeamientoeducativo.utu.edu.uy/portal/index.php/programas/Institutos-Habilitados>

Gráfico 1. Relación entre el número de alumnos totales matriculados y el porcentaje de participación privada según departamento. Total Inicial, Primaria y Media. 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la Educación, División de Investigación, Evaluación y Estadística, CODICEN; Anuario Estadístico 2015, Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación, Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay; e Informes estadísticos de los Departamentos de Estadística CEIP, CES y CETP-UTU.

Nota: Primaria no incluye educación especial. Media incluye educación secundaria y técnico profesional. No existen registros oficiales de matrícula en las 12 instituciones privadas técnico profesionales, habilitadas solo a partir de 2015.

Al observar los datos de la evolución de la cantidad de alumnos matriculados en establecimientos públicos y privados en el período 1991-2015 (Cuadro 3), se advierte en primer lugar que el sector público ha avanzado más que el privado en los subsistemas de educación inicial y media (74.5% frente a 55.2% y 36.7% frente a 16.5%, respectivamente), pero que en simultáneo ha retrocedido más en el nivel primario (-12.3% frente a -3.7%). El diferencial es de alrededor de 20 puntos porcentuales a favor del sector público en los dos primeros, y de 9 puntos porcentuales a favor del privado en primaria. Así, en los subsistemas en los que la universalización representa todavía una meta por cumplir, el sector público continúa captando más matrícula que el sector privado en términos relativos, como un posible efecto de las características socioeconómicas de quienes se incorporan más tardíamente a estos niveles (Dufrechou et al., 2017). En cambio, en el nivel primario donde la cobertura es universal, el retroceso general de matriculación explicado por el fenómeno demográfico del descenso sostenido de la natalidad (Errandonea Lennon et al., 2014), se acentúa en el sector público marcando un trasvase de alumnos a la escuela primaria privada.

Cuadro 3. Variación relativa de la cantidad de alumnos matriculados en instituciones públicas y privadas según departamento y subsistema. 1991-2015.

Departamento	Inicial		Primaria		Media		Total	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
Total	74.5%	55.2%	-12.3%	-3.7%	36.7%	16.5%	15.0%	13.2%
Montevideo	51.0%	28.9%	-17.9%	-11.7%	5.0%	0.4%	-1.5%	-0.2%
Interior	87.5%	126.5%	-9.5%	12.5%	61.4%	72.9%	25.0%	46.9%
Artigas*	134.2%	35.3%	-29.6%	-55.7%	50.7%	3.2%	8.1%	-21.3%
Canelones	123.0%	99.3%	8.6%	19.5%	82.3%	167.1%	46.1%	63.5%
Cerro Largo	89.1%	130.4%	-17.7%	3.5%	48.7%	6.8%	15.2%	19.1%
Colonia**	62.5%	161.4%	-9.0%	-18.4%	34.9%	96.2%	15.4%	27.9%
Durazno	58.9%	45.7%	-20.8%	0.8%	48.4%	14.0%	11.7%	11.3%
Flores	25.3%	120.3%	-25.8%	46.3%	28.7%	39.0%	1.2%	55.9%
Florida	10.2%	305.7%	-18.4%	-12.6%	29.2%	106.9%	2.2%	51.1%
Lavalleja	5.5%	101.2%	-24.0%	9.3%	31.3%	-27.7%	0.4%	14.1%
Maldonado	185.6%	206.5%	28.1%	94.8%	132.7%	75.2%	80.9%	105.5%
Paysandú	108.5%	303.5%	-12.0%	4.7%	66.3%	31.6%	24.8%	35.0%
Río Negro	84.2%	56.5%	-11.5%	23.4%	28.2%	41.0%	12.4%	34.8%
Rivera	90.8%	102.1%	-17.6%	74.5%	78.9%	117.4%	24.1%	93.6%
Rocha	71.6%	74.4%	-17.5%	-40.4%	38.8%	-1.9%	11.7%	-11.3%
Salto	123.6%	103.3%	-10.5%	-14.1%	61.5%	66.3%	25.8%	29.3%
San José	106.8%	250.0%	-1.8%	-21.5%	66.7%	73.9%	32.3%	31.7%
Soriano	51.8%	11.5%	-18.3%	-52.1%	32.6%	-31.8%	7.7%	-37.3%
Tacuarembó	52.9%	337.9%	-26.2%	23.7%	79.0%	13.6%	14.8%	52.4%
Treinta y Tres***	53.1%	105.7%	-30.1%	121.6%	31.5%	27.3%	15.0%	83.9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la Educación, División de Investigación, Evaluación y Estadística, CODICEN; Anuarios Estadísticos, Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación, Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay; e Informes estadísticos de los Departamentos de Estadística CEIP, CES y CETP-UTU.

Nota: Primaria no incluye educación especial. Media incluye educación secundaria y técnico profesional. No existen registros oficiales de matrícula en instituciones privadas técnico profesionales, habilitadas solo a partir de 2015.

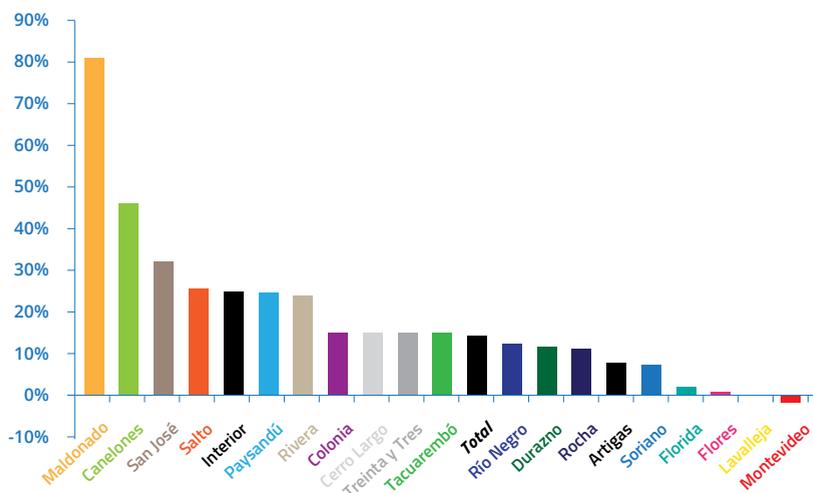
* En Media privada desde 2007 - ** En Media privada desde 1997 - *** En Inicial privada desde 2001

Sin embargo, en la distinción entre Montevideo y el interior los datos reflejan realidades bastante diferentes. Por un lado, la ventaja a favor del sector público en la educación inicial y media se revierte en el interior del país y es la oferta privada la que experimenta un crecimiento relativo mayor a lo largo del período (87.5% de crecimiento en pública y 126.5% en privada para inicial, y 61.4% frente a 72.9% en media). Por otro lado, mientras que la matriculación de alumnos en primaria pública disminuye un 9.5%, en privada se incrementa un 12.5%. El total arroja en el interior del país un crecimiento de

la matriculación de alumnos en el sector privado del 46.9% frente al 25% en el sector público. En Montevideo, en cambio, las variaciones son previsiblemente menores y el sector público retrocede un 1.5% y el sector privado permanece prácticamente sin cambios.

El fenómeno de la mayor expansión relativa de la matriculación en el sector privado se da de manera relativamente homogénea en virtualmente todos los departamentos del interior (Gráficos 2 y 3). Existen casos en los que la diferencia a favor del sector privado es sustantivamente elevada (por ejemplo, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado y Rivera) y algunas excepciones a la regla general (Rocha, Artigas y Soriano) en las que se registra un fenómeno inverso. En buena medida, la incidencia creciente –aunque todavía baja en comparación con Montevideo– de la educación privada en los departamentos del interior guarda relación con la histórica baja presencia de proveedores privados. En la comparación con Montevideo, los proveedores privados tienen en el interior “más camino por recorrer”, y pequeños incrementos nominales en la cantidad de alumnos matriculados en el sector privado representan importantes avances relativos para la mayoría de los departamentos. En cualquier caso, como vimos, el avance del sector privado está claramente condicionado por la magnitud del incremento poblacional y de la demanda educativa y de su concentración territorial en núcleos urbanos¹¹.

Gráfico 2. Variación relativa de la cantidad de alumnos matriculados en instituciones públicas según departamento. Total Inicial, Primaria y Media. 1991-2015.

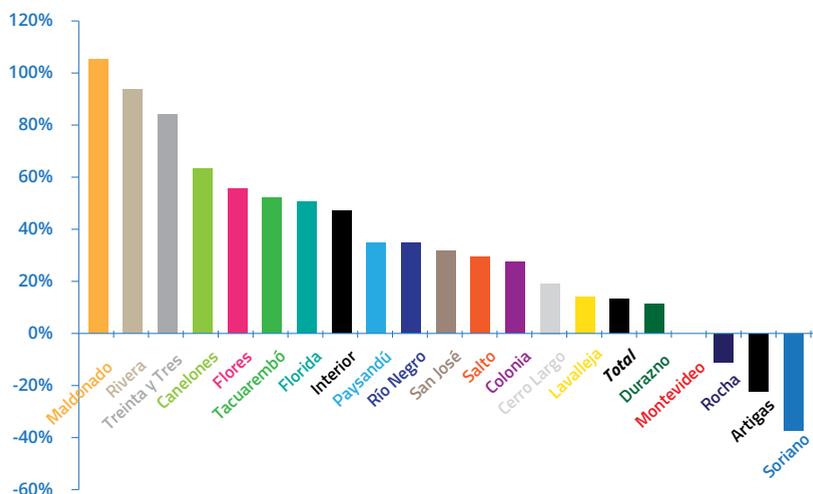


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la Educación, División de Investigación, Evaluación y Estadística, CODICEN; Anuarios Estadísticos, Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación, Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay; e Informes estadísticos de los Departamentos de Estadística CEIP, CES y CETP-UTU.

Nota: Primaria no incluye educación especial. Media incluye educación secundaria y técnico profesional.

¹¹ Véase Cuadro A del Apéndice II para datos sobre la evolución de la cantidad de alumnos matriculados por departamento como porcentaje del total. Se observa un crecimiento significativo del peso del interior del país respecto de Montevideo en la matrícula total, especialmente relevante en los niveles inicial y medio (1991-2015).

Gráfico 3. Variación relativa de la cantidad de alumnos matriculados en instituciones privadas según departamento. Total Inicial, Primaria y Media. 1991-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la Educación, División de Investigación, Evaluación y Estadística, CODICEN; Anuarios Estadísticos, Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación, Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay; e Informes estadísticos de los Departamentos de Estadística CEIP, CES y CETP-UTU.

Nota: Primaria no incluye educación especial. Media incluye educación secundaria y técnico profesional. No existen registros oficiales de matrícula en instituciones privadas técnico profesionales, habilitadas solo a partir de 2015.

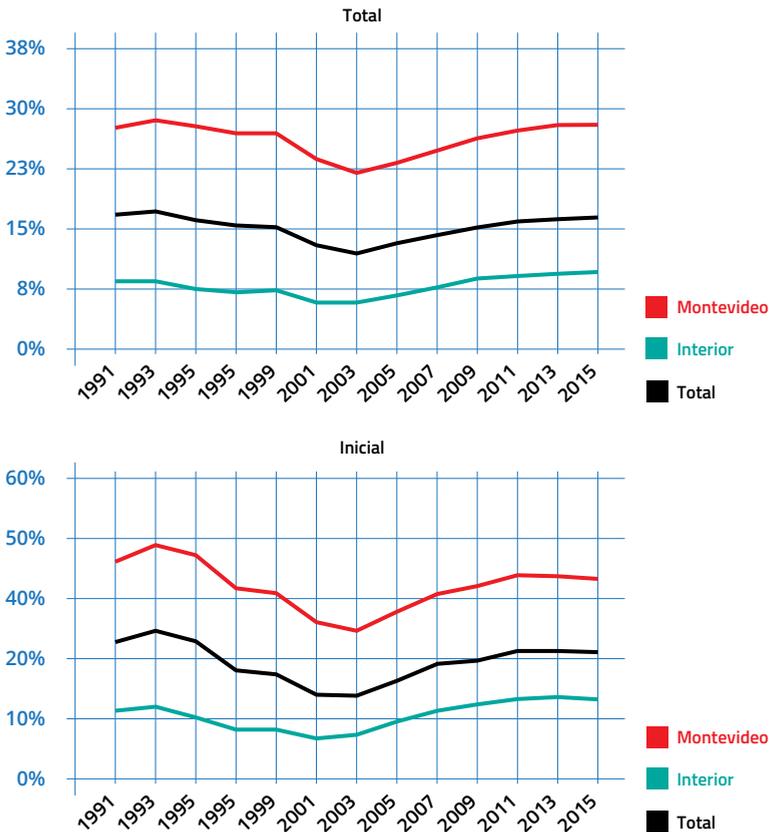
El análisis de la información longitudinal de la participación de la matrícula del sector privado sobre el total permite observar las tendencias registradas en el período analizado (Gráfico 4). Como tendencia central, se advierte una relativa estabilidad a lo largo del período solo interrumpida por la caída pronunciada en todos los subsistemas entre 2001 y 2003, asociada a la crisis económica que atravesó el país entre esos años. Esta caída es ligeramente más pronunciada –y su comienzo es anterior a la crisis– en la educación inicial respecto de primaria y media. Ello podría guardar relación con la progresiva expansión de la oferta estatal en ese nivel iniciada entre las décadas de 1980 y 1990.

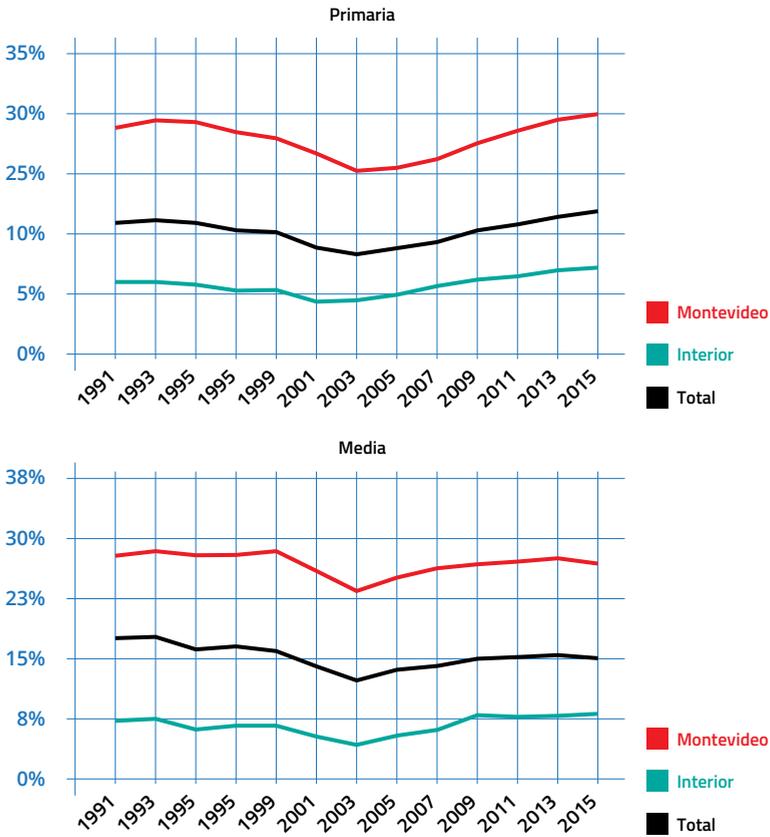
Un segundo dato interesante es la rápida recuperación del peso de la educación privada sobre el total en los años posteriores a la crisis en los casos de la educación primaria y media. En ausencia de esquemas de financiamiento estatal al sector privado (sea por el lado de la oferta o de la demanda), el consumo de educación privada implica una erogación privada y semeja el consumo de cualquier otro bien sustituible que, como tal, tiende a contraerse en momentos de recesión y a expandirse en períodos de crecimiento económico. Esta recuperación difiere levemente, no obstante, en el detalle entre Montevideo y el interior. Mientras que en el período de postcrisis el sector privado en Montevideo alcanza a recuperar sus niveles de participación de principios de la década de 1990 –lo que estaría marcando un máximo al potencial de penetración de la oferta privada bajo el esquema de política de financiamiento actual en el departamento–, en el

interior del país se consolida en un nuevo nivel de participación ligeramente superior al previo a la crisis (2 puntos porcentuales más en inicial y primaria, y sin cambios en media).

Por el lado de la oferta, el Cuadro 4 presenta la evolución en el número y peso relativo de los establecimientos públicos y privados entre 1991 y 2015 por departamento y subsistema. Si por el lado de la demanda las variaciones a lo largo del período han sido generalmente ligeras, la oferta muestra un panorama diferente. En general, y a excepción de algunos pocos casos, la participación de la oferta privada sobre el total se ha incrementado a lo largo del período en virtualmente todos los departamentos y en los tres niveles analizados. Destaca el caso de la educación media, donde en 1991 el 29% de los establecimientos eran privados frente al 36% en 2015. Este incremento se dio particularmente en el interior del país, que pasó del 14% al 29%, es decir, de 43 establecimientos privados en 1991 a 140 en 2015, superando ampliamente la expansión de la oferta estatal en el período, medida en cantidad de establecimientos.

Gráfico 4. Evolución del porcentaje de alumnos matriculados en instituciones privadas. Total, Inicial, Primaria y Media. Total País, Montevideo e Interior. 1991-2015.





Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la Educación, División de Investigación, Evaluación y Estadística, CODICEN; Anuarios Estadísticos, Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación, Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay; e Informes estadísticos de los Departamentos de Estadística CEIP, CES y CETP-UTU.

Nota: Primaria no incluye educación especial. Media incluye educación secundaria y técnico profesional. No existen registros oficiales de matrícula en instituciones privadas técnico profesionales, habilitadas solo a partir de 2015.

Cuadro 4. Número de establecimientos públicos y privados, participación del sector privado sobre el total de la oferta y variaciones absolutas 1991-2015 según departamento y subsistema.

Departamento	Inicial						Primaria							
	1991			2015			Var.	1991			2015			Var.
	Públicos	Privados		Públicos	Privados			Públicos	Privados		Públicos	Privados		
Total	157	32	17%	191	52	21%	4%	2067	279	12%	2038	345	14%	3%
Montevideo	51	22	30%	64	30	32%	2%	240	155	39%	250	173	41%	2%
Interior	106	10	9%	127	22	15%	6%	1827	124	6%	1788	172	9%	2%
Artigas	4	3	43%	3	0	0%	-43%	75	5	6%	78	2	3%	-4%
Canelones	22	1	4%	33	6	15%	11%	215	37	15%	230	59	20%	6%
Cerro Largo	7	1	13%	7	1	13%	0%	124	5	4%	115	6	5%	1%
Colonia	6	1	14%	6	1	14%	0%	121	7	5%	126	9	7%	1%
Durazno	4	0	0%	5	0	0%	0%	79	5	6%	80	4	5%	-1%
Flores	2	0	0%	2	0	0%	0%	41	1	2%	34	3	8%	6%
Florida	4	0	0%	4	1	20%	20%	109	4	4%	97	3	3%	-1%
Lavalleja	6	0	0%	7	0	0%	0%	92	6	6%	83	7	8%	2%
Maldonado	4	0	0%	7	3	30%	30%	75	9	11%	79	25	24%	13%
Paysandú	4	1	20%	4	1	20%	0%	100	7	7%	105	10	9%	2%
Río Negro	4	1	20%	6	0	0%	-20%	64	6	9%	60	7	10%	2%
Rivera	8	1	11%	7	0	0%	-11%	125	4	3%	121	8	6%	3%
Rocha	5	0	0%	7	0	0%	0%	78	4	5%	71	4	5%	0%
Salto	5	1	17%	4	5	56%	39%	111	9	8%	100	7	7%	-1%
San José	5	0	0%	6	1	14%	14%	101	6	6%	107	7	6%	1%
Soriano	5	0	0%	5	1	17%	17%	105	5	5%	99	4	4%	-1%
Tacuarembó	9	0	0%	9	2	18%	18%	137	3	2%	133	6	4%	2%
Treinta y Tres	2	0	0%	5	0	0%	0%	75	1	1%	70	1	1%	0%

Media							Var.	Departamento
1991			2015					
Públicos	Privados		Privados	Privados				
300	120	29%	424	242	36%	8%	Total	
78	77	50%	88	102	54%	4%	Montevideo	
222	43	16%	336	140	29%	13%	Interior	
9	0	0%	15	4	21%	21%	Artigas	
39	11	22%	76	25	25%	3%	Canelones	
11	2	15%	15	7	32%	16%	Cerro Largo	
19	0	0%	26	8	24%	24%	Colonia	
9	3	25%	11	3	21%	-4%	Durazno	
5	1	17%	6	3	33%	17%	Flores	
14	1	7%	14	4	22%	16%	Florida	
9	3	25%	11	4	27%	2%	Lavalleja	
13	4	24%	20	16	44%	21%	Maldonado	
9	2	18%	17	14	45%	27%	Paysandú	
7	1	13%	12	7	37%	24%	Río Negro	
11	2	15%	18	10	36%	20%	Rivera	
11	1	8%	18	5	22%	13%	Rocha	
9	5	36%	15	6	29%	-7%	Salto	
14	2	13%	18	10	36%	23%	San José	
14	2	13%	17	2	11%	-2%	Soriano	
12	2	14%	15	8	35%	20%	Tacuarembó	
7	1	13%	12	4	25%	13%	Treinta y Tres	

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos, Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación, Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay; e Informes estadísticos de los Departamentos de Estadística CEIP, CES y CETP-UTU.

Nota: Primaria no incluye educación especial. Media incluye educación secundaria y técnico profesional. No existen registros oficiales de matrícula en instituciones privadas técnico profesionales, habilitadas solo a partir de 2015. No se incluyen las reparticiones del CETP donde se dictan cursos de Capacitación. En 2015 los establecimientos de Escuela Técnica y Ciclo Básico Tecnológico son considerados como un solo establecimiento.



En resumen, la participación del sector privado en la educación formal en el Uruguay se ha mantenido relativamente estable a lo largo del período analizado. Los incrementos relativos en la matriculación en el sector privado se compensan en líneas generales con incrementos equivalentes en el sector público. La caída excepcional de la participación privada que se registra en los años 2001-2003 se explica como consecuencia de la crisis económica y social y, superada ésta, los niveles se recuperan a los valores históricos de la década de 1990. La recuperación es, no obstante, ligeramente mayor en el interior del país que en Montevideo y define allí nuevos máximos respecto del período previo a la crisis. Destacan los casos de los departamentos de Canelones y Maldonado, este último con un porcentaje de matriculación privada por sobre la media esperada. Finalmente, observamos que las tendencias generales de participación privada en la matriculación contrastan y difieren de los datos relativos a la oferta. Desde esta perspectiva, advertimos que la cantidad de establecimientos educativos privados ha crecido sustancialmente más que la de establecimientos públicos a lo largo del período estudiado, y con mayor incidencia en el interior del país.

3. Análisis de la legislación referida a la participación privada en educación

En este apartado se abordan las formas a través de las cuales la legislación vigente en la República Oriental del Uruguay promueve la participación privada en el desarrollo de las prestaciones educativas. Se trabaja sobre los cuatro ámbitos específicos que tienen relevancia en este sentido: (a) exoneraciones impositivas previstas para instituciones de enseñanza privadas; (b) exoneraciones fiscales para empresas que realizan donaciones a entidades educativas; (c) formas de contrato entre el Estado y empresas privadas a través de la modalidad de “participación pública privada”; y (d) el marco normativo que habilita la realización de convenios entre el organismo rector de las políticas de infancia del país –el Instituto de Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)– y diversos prestadores privados de servicios educativos y socioeducativos, aunque también sociales y sanitarios. Se entiende que el abordaje de estos cuatro ámbitos permite ubicar con claridad los espacios que, en términos legales, existen en el Uruguay en cuanto al estímulo económico de la participación privada en la educación.

3.1 Exoneraciones impositivas para los centros educativos privados

La Constitución de 1942 incorpora la figura de la exoneración impositiva a los centros educativos. Su artículo 60 expresa en este sentido que: “Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios.” En la Constitución vigente se mantiene el mismo texto en el Artículo 69, y en 1991 se promulga la Ley 16.226, donde se detalla que la exoneración impositiva establecida en el artículo 69 de la Constitución será exclusivamente para las instituciones privadas que tengan como finalidad única o predominante la enseñanza privada o la práctica o difusión de la cultura. En concreto, ello implica que todas las instituciones educativas privadas están exoneradas del pago de:

- Aportes patronales a la seguridad social jubilatorios y al Fondo Nacional de Salud (FONASA). Cabe aclarar que esta exoneración no afecta a los derechos jubilatorios, ni a la cobertura médica del trabajador y su familia generado por sus trabajadores.
- Impuesto de primaria: impuesto anual que grava a las propiedades inmuebles urbanas, suburbanas y rurales. La recaudación del impuesto se destina a financiar los créditos presupuestales de

gastos e inversiones del Consejo de Educación Primaria.

- Impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE): impuesto anual sobre las rentas de fuente uruguaya de actividades económicas de cualquier naturaleza.
- Impuesto al patrimonio: impuesto anual que recae sobre el patrimonio de las personas físicas, los núcleos familiares y las sucesiones indivisas, siempre que su patrimonio fiscal exceda del mínimo no imponible respectivo.
- Adquisición de automotores, que incluye los siguientes tributos: la tasa global arancelaria de la Dirección Nacional de Aduanas, IMESI (impuesto específico interno) y de IVA (impuesto al valor agregado).
- Importación de material educativo, que incluye los siguientes tributos: la tasa global arancelaria de la Dirección Nacional de Aduanas y de IVA.
- Contribución inmobiliaria: es un impuesto municipal que se cobra en relación al valor real del Padrón.
- Tributos municipales como la patente de rodados, tasas de alumbrado, saneamiento, etc.

Así, y a diferencia de la legislación de otros países de la región, no existen en Uruguay sistemas de subvención directa a las instituciones educativas privadas. Sin embargo, el régimen de exoneraciones resulta más abarcativo que los que existen en otros países con sistemas de subvención y constituye, por tanto, una fuente de ingresos indirectos de vital relevancia para las instituciones privadas en el país.

3.2 Exoneraciones a empresas por donaciones a entidades educativas

Adicionalmente al régimen constitucional de exoneraciones impositivas, en la reforma tributaria del 2007 el Ministerio de Economía y Finanzas habilitó el mecanismo de exoneraciones fiscales a empresas que bajo el régimen de “donaciones especiales” financiaran proyectos de instituciones de enseñanza, investigación, salud y apoyo a la niñez. La Ley 18.083 plantea en su capítulo XIII, artículo 78:

Las donaciones que las empresas contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas e Impuesto al Patrimonio realicen a las entidades que se indican en el artículo siguiente, gozarán del siguiente beneficio:

- *El 75% del total de las sumas entregadas convertidas en UR (unidades reajustables) a la cotización de la entrega efectiva de las mismas, se imputará como pago a cuenta de los tributos mencionados. El organismo beneficiario expedirá recibos que serán canjeables por certificados*

de crédito de la Dirección General Impositiva, en las condiciones que establezca la reglamentación.

- ***El 25% restante podrá ser imputado a todos los efectos fiscales como gasto de la empresa.***

El Poder Ejecutivo establecerá los límites aplicables tanto en lo que respecta a los montos globales donados, como a las donaciones efectuadas individualmente.

La empresa debe ser contribuyente del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) o del Impuesto al Patrimonio (IP), y puede descontar finalmente un 81,25% del monto donado. Según explicó a medios de prensa el director de la Dirección General Impositiva (DGI), Pablo Ferreri, las donaciones que las empresas realizan obtienen el siguiente beneficio: “el 75% del total de la donación, convertido a Unidades Indexadas, se imputa como pago a cuenta del Impuesto a la Renta o Impuesto al Patrimonio. El 25% restante es inimputado como gasto admitido en la declaración del IRAE, es decir, este 25% se toma al 25%, lo cual es aproximadamente un 6% más. En definitiva, cada 100 pesos donados, 81 pesos son resignación fiscal¹². El impacto en los costos de la empresa es, por tanto, de tan solo un 18,75%, puesto que el resto puede deducirlo de sus impuestos a pagar ante la DGI.

En el año 2011 se incluyeron modificaciones en la ley con el fin de limitar los montos de las donaciones que cada institución puede recibir. Se estableció que el Poder Ejecutivo puede determinar topes a los montos destinados a la ejecución de proyectos por este régimen. Curiosamente, la ley también otorgó la potestad al Poder Ejecutivo para fijar topes individuales para cada entidad beneficiaria. De hecho, actualmente el Ministerio de Economía y Finanzas otorga cada año a cada institución un monto total de donaciones que puede recibir bajo criterios que no están establecidos en ningún marco legal. La ley detalla un procedimiento burocrático-administrativo que deben seguir las instituciones educativas privadas beneficiarias y las medidas de contralor que debe realizar el estado. Las entidades beneficiarias deben presentar al Ministerio de Economía y Finanzas antes del 31 de marzo de cada año, un proyecto donde se establezca el destino de los fondos que recibirán ese año, así como el plazo estimado de ejecución. Es este ministerio quien autoriza los proyectos y habilita la posibilidad de la exoneración impositiva.

Finalmente, si bien originalmente la ley restringía el tipo de instituciones que podrían recibir donaciones bajo este mecanismo y a qué rubros podrían destinarse los fondos, en el año 2013 se incluyeron modificaciones ampliándose la descripción de las instituciones educativas privadas beneficiarias:

Instituciones privadas cuyo objeto sea la educación primaria, secundaria, técnico profesional, debidamente habilitadas, y que atiendan efectivamente a las poblaciones más carenciadas, así como para financiar infraestructura educativa de las instituciones que, con el mismo objeto,

12 Véase http://180.com.uy/articulo/30326_Para-las-empresas-cada-100-pesos-donados-81-son-resignacion-fiscal



previo a solicitar su habilitación, presenten su proyecto educativo a consideración del Ministerio de Educación y Cultura. Aquellas instituciones, que no reciban donaciones o no cuenten con proyectos aprobados y vigentes en un período de dos años, dejarán de integrar la lista precedente. El Poder Ejecutivo dará cuenta de ello a la Asamblea General. (Ley N° 19.149, Art 358)

No existe ningún documento de acceso público elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas o de Educación que haga referencia a la categoría “población carenciada” utilizada para determinar qué instituciones educativas privadas pueden constituirse o no en beneficiarias de este régimen de donaciones especiales. Tampoco existe un registro, ya que en la práctica está habilitada a recibir donaciones cualquier institución educativa habilitada, y es el MEF el que sin criterios visibles determina a quiénes se les concede el beneficio. Dado que el procedimiento no se rige como un llamado público, no existen tampoco datos respecto de si se le ha negado a alguna institución educativa la posibilidad de ampararse en esta ley.

3.3 Contratos de participación público-privada (PPP)

La Ley 18.786 de 2011, define el alcance de estos contratos en su artículo 2. Son “aquellos contratos que una Administración Pública encarga a una persona de derecho privado, por un período determinado, el diseño, la construcción y la operación de infraestructura o alguna de estas prestaciones, además de la financiación.” En la misma ley se define que uno de sus ámbitos de aplicación son los centros educativos, aunque en este caso, y ante el reclamo de todo el arco sindical, las autoridades han realizado un esfuerzo en aclarar que no se incluirían los *servicios* educativos, aun cuando la normativa refiere a la operación de la infraestructura o alguna de sus prestaciones.

Los contratos de participación público-privada pueden originarse a partir de una iniciativa de la entidad pública o una propuesta de un privado. La ley y su reglamentación establecen los procedimientos a seguir para cada uno de estos casos. Es interesante puntualizar que esto habilita a que exista la posibilidad de que un privado pueda realizar una propuesta de construcción de uno o varios centros educativos que deberá ser luego considerada por la autoridad estatal. Para realizar esta acción el proponente debe presentar el proyecto ante la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) con un estudio de pre-factibilidad del proyecto. El organismo evalúa técnicamente la propuesta y eleva una recomendación no vinculante a la Administración Pública involucrada. Es ésta en definitiva la que resuelve la aceptación, modificación o rechazo de la iniciativa propuesta. En caso de aceptación, el proponente debe presentar un estudio de factibilidad. Luego, la Administración Pública elabora un documento de evaluación en que se ponga de manifiesto la viabilidad y conveniencia de la iniciativa presentada, que es evaluado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y por el MEF. Luego se realiza un llamado público en el que cabe destacar que el proponente de una iniciativa

privada obtiene una ventaja de hasta el 10% en la valoración que se realice de su oferta respecto de la mejor oferta, no debe abonar los pliegos correspondientes y, en caso de no resultar adjudicatario del proyecto, recibe el reembolso de los costos incurridos en el estudio de factibilidad.

El punto interesante de este mecanismo es que toda la información relativa a la iniciativa privada presentada tiene carácter confidencial. Por lo que, al momento de la realización de este estudio, no hemos podido relevar la existencia de algún antecedente, aunque esto no implica que no se hayan presentado proyectos:

Artículo 38. (Confidencialidad de la iniciativa privada).- Toda la información relativa a la iniciativa privada presentada tendrá carácter confidencial. Adoptada por la Administración Pública contratante la decisión de efectuar un llamado público para la adjudicación del proyecto, la iniciativa quedará transferida de pleno derecho a dicha Administración. Si no se efectuara el llamado, el promotor de la iniciativa mantendrá todos los derechos sobre la misma por un período de dos años. (Ley 18.786)

En febrero de 2013 se aprobó el Decreto 045/013 que establece que pueden ser otorgados por el poder ejecutivo a los contratos de PPP los beneficios fiscales previstos por la Ley de Promoción de Inversiones. El actual gobierno uruguayo estableció como prioridad la inversión en infraestructura para asegurar la sostenibilidad del crecimiento y los niveles de la productividad de la economía uruguaya. Es en este sentido que se le da un especial impulso al régimen de participación público-privada como una herramienta alternativa para lograr este objetivo. Desde la perspectiva gubernamental, y según fuera discutido en el debate parlamentario, se entiende que los contratos PPP resultan útiles para sortear las restricciones de financiamiento del sector público a la vez que aseguran al privado una rentabilidad acorde con el riesgo asumido.

El plan de inversiones de la OPP 2015 - 2019¹³ prevé para el rubro Infraestructura Social, centros de primera infancia, centros educativos y mejora de infraestructura hospitalaria y cárceles una inversión de 1.870 millones de dólares. Se estima que 1/3 de estas inversiones se ejecutarán a través de contratos de PPP. En el resto de las inversiones se podrán contratar también con privados, bajo otras modalidades.

Actualmente en el rubro de Infraestructura educativa se encuentran varios contratos en proceso de adjudicación: 150 obras para la ANEP y 60 obras para el INAU. La inversión estimada asciende a un total de 400 millones de dólares¹⁴, aproximadamente entre 50 y 100 millones por contrato. Se otorgan por un período de 20 años y se ubicarían por todo el territorio nacional aunque cerca de la mitad estarán en la capital. Se esperan realizar:

- 60 Centros de atención de primera infancia – CAIF: 300 m2 c/u
- 44 Jardines de Infantes: 575 m2 c/u

13 Véase <http://www.opp.gub.uy/images/inversiones.pdf>

14 Véase <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2016/11/digital-Folleto-Escuelas.pdf>



- 33 Escuelas de Tiempo Completo: 1.400 m² c/u
- 58 Liceos: 1.300 m² c/u
- 6 Polos Tecnológicos: 2.500 m² c/u
- 10 Gimnasios

El primer llamado se realizó durante el cuarto trimestre del 2016 con 44 Jardines de Infantes y 15 Centros de atención de primera infancia. El segundo llamado está programado para el segundo trimestre del 2017 y el tercero para el cuarto trimestre del 2017¹⁵. Según se detalla en las bases de las convocatorias, las empresas deben presentar un diseño ejecutivo adecuado y eficiente de cada obra en base al diseño preliminar elaborado por ANEP e INAU, con las características del terreno, las especificidades de la logística y las condiciones del marco legal y medioambiental. Se deben considerar los aspectos técnicos y el período de mantenimiento de 20 años incluidos en las bases. El privado debe financiar todos los costos derivados tanto de los estudios, el diseño, la construcción y el equipamiento de las obras, así como todos los costos derivados del cumplimiento del contrato. También deberán proporcionar otros servicios, que comprenden las tareas de limpieza rutinaria y profunda, así como la seguridad en los predios y edificios de todas las obras que integran los grupos.

Como retribución por la inversión realizada, el contratista recibe el pago por disponibilidad (PPD) de las instalaciones y las prestaciones. Este pago equivale al valor de la oferta, ajustado en base al nivel de disponibilidad efectiva y calidad del estado de la infraestructura. La retribución al contratista se abona en Unidades Indexadas, es decir, moneda local ajustada por inflación, y comenzará proporcional a cada edificio a partir de su puesta en servicio. La cantidad máxima que se pagará constituye la oferta económica en la licitación y forma parte importante de la variable de adjudicación del contrato.

3.4 Convenios del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) con prestadores privados

Por medio de la Ley 15.977 se creó en el año 1988 el Instituto Nacional del Menor (INAME), el cual en el marco del Código de la Niñez y la Adolescencia del año 2004 pasó a denominarse Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)¹⁶. La mencionada ley en su artículo 2, asumiendo anteriores textos legales, otorga al INAU los siguientes cometidos:

- Asistir y proteger a los menores moral o materialmente abandonados, desde su concepción hasta la mayoría de edad;
- Realizar todas aquellas actividades que tengan por finalidad prevenir el abandono material o moral y la conducta antisocial de los menores;

¹⁵ Al momento de cierre de esta investigación, la Universidad de la República está procesando un fuerte debate interno en torno a la decisión de incorporar o no la modalidad PPP para la refuncionalización de su Hospital de Clínicas.

¹⁶ El INAME, posteriormente INAU, pasó a sustituir al antiguo Consejo del Niño, que había sido creado en el marco del Código del Niño aprobado en el año 1934.

- Contribuir, conjuntamente con otros organismos especializados, a la protección de los menores minusválidos, aún cuando no se hallaren en situación de abandono;
- Cooperar con los padres, tutores y educadores para procurar el mejoramiento material, intelectual y moral de los menores;
- Controlar las condiciones de trabajo de los menores, sin desmedro de las competencias del Poder Ejecutivo;
- Ejecutar las medidas de seguridad que disponga la justicia competente a efectos de lograr la rehabilitación y educación de los menores infractores;
- Apoyar la acción de las instituciones privadas sin fines de lucro y con personería jurídica que persigan similares objetivos. (Ley 15.977, Art. 2)

A los efectos del cumplimiento de sus funciones, la referida ley en su artículo 7, numeral K, dispone que el INAU podrá “Celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales, departamentales o locales”. En ese marco, el INAU establece convenios con diversas entidades de la sociedad civil desde el año 1990. El marco general en el que se desarrollan esos convenios se encuentra regulado por el “Reglamento General de Convenios” del Instituto, cuya última versión fue aprobada por el Directorio correspondiente en octubre del año 2013. En su artículo 1, el Reglamento establece el sentido de la norma. Se plantea en los siguientes términos:

El reglamento general y los reglamentos específicos de convenios, constituyen el conjunto de requisitos y normas regulatorias que permiten gestionar con eficacia los recursos del Estado y su articulación con la sociedad civil, en políticas públicas orientadas a la atención, protección y promoción integral de la Infancia y la Adolescencia en el país. Dichas políticas se basan primordialmente en el respeto de los derechos recogidos por la Constitución de la República, la Convención de Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia; y en las demás disposiciones legales vigentes.

El artículo 2 del reglamento establece las modalidades y perfiles en función de los cuales podrán realizarse convenios. Por una parte se establece la modalidad de “tiempo parcial”¹⁷, dentro de la cual se ubican convenios referidos a: CAI, Clubes de Niños, Centros Juveniles, Proyectos de atención a padres y madres adolescentes con sus hijos, Proyectos para niños, niñas y adolescentes en situación de calle y/o calle extrema, Proyectos de atención a niños, niñas o adolescentes con discapacidades y/o patologías psiquiátricas asociadas, Proyectos de atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso y/o maltrato, Proyectos para el tratamiento de trastornos por abuso de sustancias psicoactivas, Equipos de intervención y seguimiento y/o monitoreo, Proyectos de atención a adolescentes y jóvenes a quienes se les ha dispuesto medidas alternativas a la privación de libertad,

¹⁷ La categorización de tiempo parcial o tiempo completo corresponde al tiempo en el que los niños adolescentes participan de la propuesta da.

Proyectos de atención socio-terapéutica y/o desarrollo de talleres socioeducativos, de recreación, deporte, capacitación, a adolescentes y jóvenes a quienes se les ha dispuesto medidas de privación de libertad.

Por otra parte, se establece la modalidad de “tiempo completo”. En la misma se ubican las acciones vinculadas a: Proyectos de atención integral para niños, niñas y/o adolescentes, Proyectos de atención integral a niños, niñas y adolescentes en situación de calle y calle extrema, Proyectos de atención integral para adolescentes embarazadas y madres adolescentes y/o jóvenes con hijos, Proyectos de atención integral para el tratamiento a niños, niñas y adolescentes con consumo de sustancias psicoactivas, Proyectos de atención integral a niños, niñas y adolescentes con discapacidad pudiendo presentar trastornos psiquiátricos asociados, Proyectos de atención integral a niños, niñas y adolescentes con trastornos psiquiátricos compensados, Proyectos de atención Integral a niños, niñas y adolescentes y sus referentes familiares víctimas de violencia familiar.

Como puede apreciarse, las modalidades mencionadas corresponden a ámbitos de actuación de la educación no formal, ubicándose en ámbitos que tienen que ver con la educación no formal o la atención a diversas problemáticas sociales. De todos modos, es de interés señalar que dentro de las áreas en las que se habilitan convenios se encuentra la educación en primera infancia, una parte de la cual –la educación de niños de tres años– también se encuentra parcialmente involucrada en la educación formal a través de algunas instituciones del Consejo de Educación Inicial y Primaria¹⁸. Complementariamente, la existencia de las modalidades de convenios que desarrolla el INAU ha sido tomada como referencia por actores sociales que entienden que las mismas deberían expandirse a la educación formal. Manifestaciones en este sentido fueron recabadas en el marco de las entrevistas realizadas a actores académicos y políticos para el desarrollo del presente estudio.

El reglamento, entre sus artículos 4 y 9 establece aspectos formales que deberán cumplir las Instituciones que aspiren a la firma de convenios con el INAU. Entre ellos se destacan: poseer personería jurídica y otras documentaciones que avalen su funcionamiento ante el Estado uruguayo, poseer locales y equipamientos adecuados para el desarrollo de las actividades, contar con personal capacitado y contratarlo según las normas laborales vigentes. El reglamento también establece que, salvo por causas excepcionales debidamente justificadas, la selección de las organizaciones con las cuales se realizará a partir de llamados públicos y abiertos que realizará el organismo. Al presentarse los mencionados proyectos, deberá especificarse claramente, por un lado, los objetivos, actividades, recursos humanos y materiales con los que se desarrollará, y por otro, los resultados e indicadores de logros, así como los presupuestos totales de gastos e ingresos del proyecto; todo esto de acuerdo a los lineamientos programáticos y a la “Pauta de proyectos” exigida por el Instituto para cada modalidad y perfil de atención (art. 16).

¹⁸ Nos referimos al Plan CAIF, sobre el que se trabaja en el apartado cuarto del presente Informe.

Se establecen tres modalidades en función de las cuales el INAU podrá transferir recursos a las organizaciones con las cuales, las mismas son:

- Subvención: es una suma de dinero mensual que INAU transfiere a la Entidad para la ejecución del Proyecto, según lo establecido en el convenio y las condiciones que fija la normativa vigente. La subvención podrá determinarse por el cupo de atención dispuesto en el convenio o por proyecto, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 709 de la Ley 18.719 19 (art. 41).
- Subsidio: es una suma de dinero que el INAU transfiere a la Entidad, por excepción y para atender situaciones extraordinarias y que se determinarán en cada caso concreto. La Unidad Competente Especializada elevará a Directorio, a efectos de dictar Resolución, la solicitud de subsidio adjuntando la evaluación de la gestión del proyecto tanto en lo que se refiere a su ejecución como a los aspectos financieros del mismo (art. 42).
- Régimen mixto: Subvención y suministro y reintegro. Consiste en el pago de la subvención más el suministro de bienes, el pago del servicio de energía eléctrica y de agua potable y/o el reintegro del dinero gastado por la Entidad para satisfacer necesidades básicas de la población atendida en el Proyecto (art. 43).

Como dato indicativo del desarrollo de la modalidad de convenios puede introducirse la información del total de la población atendida por el INAU en el año 2016. De un total de 86.697 personas atendidas por diversos programas del Instituto, 10.094 lo fueron por propuestas directamente gestionadas por INAU y 76.603 lo fueron en el marco de diversas modalidades de convenio con privados. En este sentido, es destacable señalar que en el mismo año y solamente por cuenta de convenios con Organizaciones No Gubernamentales el Instituto ejecutó la suma de 2.076.503.763 de pesos uruguayos²⁰.

En resumen, existen cuatro grandes marcos normativos que habilitan y regulan de diferente manera la participación del sector privado en educación en Uruguay. En primer lugar, en ausencia de políticas de subvención directa, existe un amplio régimen de exoneraciones impositivas para las instituciones educativas privadas que otorga a éstas mayores beneficios que los esquemas similares en otros países de la región. En segundo lugar, se establecen beneficios para empresas que realicen donaciones a instituciones educativas que trabajen con poblaciones “carenciadas”, los cuales permiten a las empresas el reembolso del 81,25% del monto donado, a través del acceso a deducciones fiscales. En tercer lugar, se ha establecido un sistema de contratación llamado Participación Público Privado para la construcción de infraestructura educativa, el cual supone una serie de beneficios tributarios a las empresas adjudicatarias, así como participación en la prestación de diversos servicios una vez culminada la obra. Finalmente,

19 Corresponde a la Ley de Presupuesto Nacional del período 2010 – 2014. El artículo 709 establece: “Facúltase al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay a celebrar convenios con organizaciones de la sociedad civil, destinando fondos para su financiación de acuerdo al proyecto y no exclusivamente al número de niños, niñas y adolescentes atendidos. En estos casos debe establecerse la población máxima y mínima objetiva con indicadores específicos que permitan un seguimiento adecuado y el cumplimiento de los objetivos expresados en el proyecto”.

20 Los datos incluidos en este párrafo han sido tomados de la Memoria Anual del INAU correspondiente al año 2016. La misma se encuentra disponible en: <http://www.inau.gub.uy/index.php/memorias-anales>



en cuarto lugar, está prevista la existencia de convenios del Estado con organizaciones de la sociedad civil para la prestación de servicios educativos en los ámbitos de la primera infancia y la educación no formal.

4. Mapeo de modalidades privadas y público-privadas en educación formal

En Uruguay la educación primaria privada confesional, como en la mayoría de los países occidentales, es anterior a la constitución del Estado nacional. Hacia 1900, aproximadamente, el cuarenta por ciento de las escuelas del país eran privadas (Nahum, 2007, pp. 99–100). Por diversos factores, entre los que se destacan la temprana secularización del Estado y las políticas públicas impulsadas por éste, hacia mediados del siglo XX el número de escuelas privadas disminuyó al diez por ciento del total de las escuelas del país. A su vez, la matrícula escolar privada, en los albores del siglo XX, representaba el treinta por ciento de la matrícula total de ese nivel educativo. A mediados de siglo el porcentaje de estudiantes matriculados en la educación privada descendió a un diez por ciento²¹ del total. Desde mediados del siglo XX, el peso de la educación primaria privada se mantuvo relativamente estable (Errandonea Lennon et al., 2014; Marconi & Lara, 2013). Como se señaló en los apartados precedentes, las oscilaciones acaecidas en la segunda mitad del siglo han estado asociadas a variaciones de orden coyuntural más que a cambios estructurales o a lineamientos particulares de política educativa (Dufrechou et al., 2017; Errandonea Lennon et al., 2014).

Asimismo, en el período particular de este estudio, como se analizó en el apartado 2, el sistema educativo uruguayo ha mantenido niveles de participación privada de moderados a bajos (Verger, Moschetti, et al., 2017) en comparación con los guarismos regionales e internacionales. No obstante, como indican algunos estudios, en los últimos años se ha producido la participación de nuevos agentes privados en la provisión educativa así como nuevos y diversos arreglos institucionales (Bordoli & Conde, 2016; Verger, Moschetti, et al., 2017).

En este marco, el presente apartado tiene por objetivo central identificar los nuevos agentes privados en la provisión educativa así como los arreglos institucionales efectuados, con la intención de articular un mapeo de experiencias y modalidades educativas privadas y público-privadas. El apartado se organiza en tres secciones centrales. La primera describe sucintamente las instituciones educativas privadas con financiamiento público indirecto. La segunda se centra en la descripción de algunas experiencias de privatización que dan cuenta de nuevos arreglos público-privados en

21 Los Anuarios Estadísticos de la época indican que en 1900 había 344 escuelas privadas (38%) y 571 públicas (62%). En ese año, la matrícula escolar privada ascendía a 22.276 alumnos inscriptos (30%) y la pública era de 52.474 alumnos (70%). En 1950 el número de escuelas privadas descendió a 191 establecimientos educativos lo que representó el 10% del total de los establecimientos del país. El número de alumnos matriculados en 1950 tuvo un incremento relativo de 14.608 estudiantes, pasando de 22.276 a 36.884. No obstante, porcentualmente, la matrícula privada descendió pasando a representar el 15% del total de los matriculados en ese nivel educativo (Nahum, 2007, p. 99).

tanto hay subvención estatal de las instituciones educativas privadas. Estas experiencias se articulan en torno a la educación en primera infancia e inicial así como a algunos programas de “segunda oportunidad” destinados a adolescentes y jóvenes que no se hallan en el sistema educativo formal. Finalmente, la tercera sección presenta otras experiencias educativas de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado en el marco de la reforma tributaria del 2007.

4.1 Instituciones privadas con financiamiento público indirecto

En el segundo apartado, a partir del análisis de los datos estadísticos se concluyó que la evolución de la participación del sector privado en la educación formal ha tenido un sesgo relativamente estable en el período estudiado a excepción del descenso registrado entre los años 2001-2003. Como se indicó, éste obedeció a la agudización de la crisis económica y social que sufrió el país en ese período. Las instituciones educativas privadas son heterogéneas en su matrícula así como en su filiación ideológica. Coexisten, en un amplio espectro, entidades laicas y confesionales. Este espectro integra en uno de sus extremos a instituciones que se configuran en las entidades destinadas a la formación de las élites política y económica del país y, en el otro, se nuclean pequeños establecimientos situados en barrios desfavorecidos. Estos últimos están generalmente asociados a la “obra social” de varias órdenes religiosas. Este conjunto heterogéneo de instituciones educativas han gozado, desde mediados del siglo XX, del beneficio de la exoneración impositiva, como se indicó en el apartado tres. Este mecanismo podría ser considerado un financiamiento “indirecto” del estado a la educación privada en tanto se opera una renuncia fiscal y no una transferencia financiera estrictamente²². En función de lo precedente estas escuelas se financian con fondos indirectos del estado²³ y el cobro de cuotas a las familias de los estudiantes.

En cuanto a su regulación, la Ley General de Educación vigente desde 2008 establece que las instituciones educativas privadas deben ser habilitadas o autorizadas, supervisadas y fiscalizadas por los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Secundaria o Técnico y Profesional según corresponda (Ley N° 18.437: artículo 63, inciso K). Asimismo, la educación en la primera infancia (desde el nacimiento hasta los 3 años ²⁴) es supervisada por el INAU, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) o la ANEP según corresponda

22 La condonación fiscal es una figura tributaria que otorga al estado la posibilidad de eximir, total o parcialmente, al contribuyente del pago de contribuciones por diferentes razones entre las que se encuentra estimular el desarrollo de una rama de actividad. En el informe del INEEEd se establece que “la renuncia fiscal hacia la educación uruguaya se compone de exoneraciones de algunos aportes a la seguridad social a las instituciones educativas privadas, y de la disminución de impuestos a la educación privada y a las empresas que realizan donaciones a instituciones educativas al amparo de la ley n° 18.834. El último se denomina gasto tributario. Implica un sacrificio fiscal proveniente de la reducción de impuestos que, en teoría, se podrían recaudar” (INEEEd, 2017, p. 226).

23 Según el último informe del Instituto Nacional de Evaluación Educativa: “La renuncia fiscal hacia el sector educativo habría representado en 2015 un 9% del total de los recursos dirigidos a educación financiados por el sector público; en total 6.548 millones de pesos. En términos reales, la renuncia fiscal creció entre 2005 y 2015 a una tasa acumulativa anual de 7,6%. En cuanto a su composición, la mayor parte de la renuncia fiscal dirigida a la educación corresponde a exoneraciones del IVA y el IRAE a las instituciones educativas, que representan un 71,8% del total en 2015. La renuncia por exoneración de aportes patronales a la seguridad social representa un 25,3% del total. Finalmente, el monto asociado a las exoneraciones por donaciones de la ley n° 18.834 representa casi el 3% en 2015, proporción que se fue incrementando a medida que avanzaba el período” (INEEEd, 2017, p. 227).

24 Ley General de Educación 18.437, artículo 38. Esta etapa no es obligatoria.

por la edad de los sujetos participantes en los programas o proyectos educativos y socio-educativos así como por las modalidades de intervención social (Ley N° 18.437: artículo 96).

4.2 Otras experiencias de privatización: modalidades de hibridación público-privada

Esta modalidad se inscribe en el marco de nuevos arreglos institucionales público-privado para desarrollar las prestaciones educativas a sectores particulares de la población. De este modo, el Estado abre los servicios de educación pública a la participación de organizaciones y agentes privados para que gestionen y provean el servicio educativo a sectores seleccionados. Para ello transfiere financiación directa a estos nuevos prestadores en el marco de convenios específicos de trabajo. No obstante, el diseño curricular básico, la supervisión y el control siguen estando en las entidades estatales competentes en la materia. Esta modalidad exógena (Ball & Youdell, 2008) se ha desarrollado en Uruguay, fundamentalmente, en relación a la educación en la primera infancia y la inicial en tanto el Estado asume las dificultades organizativas y logísticas para enfrentar la nueva demanda por educación. Excepcionalmente, también se han desarrollado experiencias similares en educación media, aunque de características más acotadas, según veremos a continuación.

Experiencias público-privado en educación en la primera infancia e inicial: CAIF, Plan 7 Zonas y Programa Nuestros Niños

Como se indicó, la educación en la primera infancia está a cargo de tres instituciones diferentes, según los respectivos ámbitos de competencia INAU, ANEP y MEC. El primero de estos rige la educación de niños que participan en programas, proyectos y modalidades de intervención social como los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF) que se inscriben en la modalidad público-privado. Por su parte el MEC regula el Programa Nuestros Niños ²⁵, que desarrolla la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) con una modalidad público-privado.

Los CAIF ²⁶ surgen por ley en 1988 en el primer gobierno democrático post-dictadura del Partido Colorado con el objetivo de “garantizar la protección y promover los derechos de los niños desde su concepción hasta los tres años priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de vulnerabilidad social” (INEEd, 2014, p. 55) atendiendo la alimentación, la salud y la educación social. Estos centros desarrollan dos modalidades de trabajo según el grupo etario: Programa de Experiencias Oportunas (hasta 2 años) y centros socio-educativos (2 y 3 años). A éstos concurren diariamente entre 4 y 8 horas los niños a realizar actividades educativas, recreativas y recibir alimentación.

²⁵ Este programa funcionó con esta modalidad hasta el 2016, momento en que la IMM lo transfiera a la órbita del MIDES.

²⁶ En 2005 pasan a depender del INAU.



El Plan Siete Zonas ²⁷ fue implementado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2013 en los territorios más carenciados del área metropolitana. El componente social del plan contempla, entre otras acciones, la creación de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) destinados a niños de 0 a 3 años provenientes de familias pobres. Interesa señalar que a aquellos niños que no accedan a un CAIF se les brindarán bonos para que asistan a centros de educación infantil privados autorizados por el MEC. El sistema de bonos se plantea con carácter transitorio hasta que se abran nuevos centros gratuitos en las zonas en que se implementa el plan.

El Programa Nuestros Niños de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) se desarrolló con la modalidad público-privado. Este programa se dirige a niños de entre 6 meses y tres años en situación de vulnerabilidad social. Se implementa con dos modalidades: a) en 18 Centros Comunitarios de Educación Infantil que han desarrollado convenios con organizaciones no gubernamentales, y b) otorgando becas para que los niños de la misma franja etaria concurren a algunos de los otros 13 centros socioeducativos que pertenecen a organizaciones sindicales o cooperativas.

Los CAIF y el Programa Nuestros Niños de la IMM comparten la modalidad público-privado. Los centros educativos son privados y están gestionados por organizaciones no gubernamentales. Estos reciben financiamiento público (transferencia directa del Estado en los CAIF y de la IMM en el Programa Nuestros Niños) y alimentación del Instituto Nacional de Alimentación (INDA) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Por su parte el Plan 7 Zonas implementó, para algunas familias, la modalidad de bonos.

Experiencias público-privado en educación media: Programa de Aulas Comunitarias

Es pertinente consignar que con carácter “piloto” también se han implementado arreglos institucionales público-privado con algunas organizaciones no gubernamentales en educación media como es el Programa de Aulas Comunitarias del Consejo de Educación Secundaria. En esta experiencia la Educación Secundaria asume las dificultades de inclusión (y permanencia) de todos los adolescentes en el sistema de enseñanza tradicional y en el formato liceal. En este marco impulsa propuestas educativas diversificadas que contemplen las “necesidades” de los adolescentes en situación de pobreza y exclusión. Para ello promueve arreglos institucionales con organizaciones no gubernamentales que se encuentren trabajando e inscriptas en los contextos de pobreza en el marco de una estrategia de abordaje territorial y de cercanía a los efectos de llegar a los adolescentes que se encuentran fuera del sistema educativo. Aulas Comunitarias es considerado un “dispositivo puente” que apunta a la inclusión educativa y a garantizar el derecho a la educación de los

27 El Plan Siete Zonas impulsado por el MIDES en coordinación con otros organismos del Estado se implementó en cinco barrios de Montevideo (Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres, Santa Teresa y Barrio Ituzaingó) y tres de Canelones (Vista Linda y Obelisco, de Las Piedras, y Villa Manuela en Barros Blancos). Este se sustenta en tres componentes: a) mejora de la infraestructura urbana, b) desarrollo de planes sociales y c) intervención en la seguridad pública.

adolescentes entre 12 y 17 años que se hallan desvinculados de la Educación Media Básica. Este espacio es gestionado por Organizaciones No Gubernamentales que se han “especializado en el trabajo con adolescentes” (MIDES, 2015). Los educadores y técnicos de estas organizaciones trabajan junta a profesores de Educación Secundaria en diferentes modalidades: a) inserción efectiva en primer año de Ciclo Básico, b) introducción a la vida liceal y c) seguimiento de los estudiantes que egresan del Aula por medio de un Profesor Referente y un Operador Social a los efectos de lograr la continuidad educativa en media.

4.3 Instituciones de educación media de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado en el marco de la reforma tributaria del 2007

En esta sección se presentan las nuevas modalidades de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado surgidas o impulsadas en el marco de la reforma tributaria del año 2007 que regula las donaciones especiales. Basándonos en los datos proporcionados en los sitios web institucionales se realiza una descripción centrada fundamentalmente en los siguientes aspectos de estas instituciones: surgimiento, aspectos curriculares, dependencia a la que pertenecen y nivel educativo²⁸.

Como se indicó en las secciones precedentes, es posible identificar en educación media diversos modelos de gestión privada con financiamiento público indirecto por parte del Estado dirigidos a alumnos en situación de vulnerabilidad socioeconómica, característicos de ciertas formas de privatización en el campo educativo, los cuales han venido expandiéndose en los últimos años así como tomándose los como “modelos a seguir” por diversos actores de la sociedad civil y políticos. En este marco cabe destacar que la primera experiencia que surge en el país en el año 2002 es el Liceo Jubilar “Juan Pablo II”, presentándose como el primer liceo gratuito de gestión privada y católico que ofrece educación media básica. A partir de allí han ido surgiendo otras instituciones conformando en la actualidad un total de siete experiencias tanto religiosas como laicas (Liceo Jubilar, Liceo Impulso, Liceo Providencia “Papa Francisco”, Liceo Francisco, Liceo Espigas, Los Pinos y Anima)²⁹.

Se puede señalar que el surgimiento de estas instituciones ha sido regulada por la reforma tributaria de 2007 en el marco de la cual se establece una exoneración fiscal del 81,25% para donaciones empresariales a entidades educativas y sociales, implicando en la práctica una “transferencia indirecta de recursos públicos al sector privado”

28 Anima (<http://anima.edu.uy>); Espigas (<http://www.fundacionretonio.com/liceo.html>); Liceo Francisco (<http://www.liceofrancisco.edu.uy/>); Liceo Impulso (<http://www.liceoimpulso.edu.uy/>); Liceo Jubilar Juan Pablo II (<http://www.liceojubilar.edu.uy/>); Los Pinos (<http://www.lospinos.org.uy/>); Providencia (<http://www.providencia.org.uy/>).

29 Por razones de significatividad, si bien el estudio está enmarcado en el período 1990-2015, en este caso se hará extensivo al año 2016 teniendo en cuenta que tres de estas experiencias (Los Pinos, Espigas y Anima) han surgido en este año, lo que de alguna manera marca una incipiente tendencia al crecimiento de estas modalidades en el país.

(Verger, Moschetti, et al., 2017, p. 67)³⁰. En este marco, estas experiencias se financian en gran parte con donaciones especiales, si bien se agregan otras fuentes como: cuota familiar, donaciones de particulares, donaciones del exterior, venta de elaboraciones y producciones de los alumnos, donaciones en especie, voluntariado, diversos aportes de empresas (sponsors de eventos, voluntariado corporativo, campañas, ofrecimiento de pasantías), y el “apadrinamiento” de alumnos para cubrir la cuota anual. En general en los sitios web institucionales se mencionan las empresas que apoyan a estas instituciones (Liceo Jubilar, Liceo Francisco, Centro Educativo Los Pinos, Ánima). En el caso del Bachillerato Ánima, teniendo en cuenta la propuesta educativa que incluye a la empresa como espacio de aprendizaje para la formación profesional del estudiante, se explicitan también las empresas formadoras. A modo de ejemplo, en el marco de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al año 2015 se nombran a las instituciones que recibieron donaciones especiales en ese año así como a las empresas involucradas, detallando el total en cada caso. De estas instituciones se mencionan: Bachillerato Tecnológico Ánima (\$3.500.000), Centro Educativo Los Pinos (\$14.204.600), Fundación Impulso (\$63.962849), Liceo Francisco (\$9.063.404), Liceo Jubilar (\$15.000.000) y Liceo Providencia (\$10.985.426)³¹.

Realizando una caracterización general de estas modalidades, la mayoría de ellas contempla a la educación media básica, habiendo una sola experiencia que se desarrolla en el nivel de la educación media superior³². En este contexto, estas experiencias suelen partir del reconocimiento explícito de las dificultades y carencias que enfrenta la educación media en el país, estableciendo relaciones con el contexto social en el que se desarrollan. Desde este lugar, y a modo ilustrativo, se menciona:

La situación actual de la enseñanza media uruguaya presenta importantes desafíos y convoca a toda la sociedad civil a brindar respuestas para la mejora de la calidad educativa, particularmente en las zonas de mayor vulnerabilidad económica y social. (Liceo Providencia “Papa Francisco”)

Los niños salen de clases superpobladas, ingresan al liceo con un gran déficit y suelen abandonar, por una conjunción de problemas:

- ***Trabajo infantil y adolescente***
- ***Falta de seguridad: especialmente las mujeres, deben ser acompañadas por sus madres a las paradas de mañana temprano, lo mismo para esperarlos, si regresan cuando ya oscureció***
- ***Gran distancia de los otros liceos: “distancia que no sólo es de kilómetros, sino de cultura, de vida, de ropa, de costumbres***
- ***Faltas. (Liceo Jubilar)***

³⁰ Estos beneficios se sobreagregan a las exoneraciones tributarias señaladas en las secciones anteriores.

³¹ Valores expresados en pesos uruguayos.

³² Conforme a la Ley General de Educación N° 18.437, la educación media básica abarca el ciclo inmediato posterior a la educación primaria, y la educación media superior abarca hasta tres años posteriores a la educación media básica.

En este marco, dentro de los objetivos que se proponen estas instituciones es común en alguna de ellas la voluntad de eliminar la brecha de aprendizaje de alumnos en contexto crítico (Liceo Impulso, Liceo Francisco). De alguna manera, parecen partir de una “realidad constatada” en términos de la relación resultados educativos-contexto social, proponiéndose a partir de allí los siguientes propósitos tendientes a revertirla:

Da oportunidades y herramientas para una vida plena. Desafía los determinismos y exige la excelencia de cada persona para que, los adolescentes y familias de la Cuenca Casavalle, los educadores y toda la familia del Liceo Jubilar, se descubran como agentes multiplicadores de cambio en su propia historia y en su entorno. (Liceo Jubilar)

Acompañar a niños y adolescentes en su desarrollo como personas libres y capaces de descubrir sus potencialidades; brindándoles mejores oportunidades educativas para la vida. (Liceo Providencia Papa Francisco)

A través del trabajo de técnicos especializados, educadores y voluntarios lograremos un impacto en la vida de los niños y adolescentes, y en todo momento promoveremos al liceo como un espacio donde puedan plasmar sus sueños e iniciativas, compartiendo con otros y descubriendo que es posible cumplirlos. (Liceo Francisco)

Contribuir con el sistema educativo formal a completar el ciclo primario y secundario, evitando la deserción escolar y liceal, previniendo así la situación de calle. (Liceo Espigas)

Es recurrente la idea de promover una educación integral, para la vida, basada en valores, a la vez que se expresa la necesidad de revertir ciertas problemáticas que enfrentan los estudiantes en el marco del contexto social en el que se encuentran. En este sentido existen referencias a los buenos resultados educativos que estas experiencias logran con su propuesta. A modo de ejemplo, los datos del Liceo Jubilar revelan que en los últimos años no han habido deserciones y las tasas de repetición no alcanzan al 2% de los estudiantes, cifras destacables cuando se analizan en el contexto de una tasa de repetición promedio del 40% en el ciclo básico en los liceos de Montevideo (MEC, 2009). Siguiendo la misma línea, el Liceo Impulso procura un ‘modelo educativo por excelencia’, haciendo referencia a los resultados educativos, con cero casos de repetición, mientras que el Liceo Providencia “Papa Francisco” menciona los principales resultados durante 2015 expresando que ha logrado que el 98% de los alumnos aprobara el año escolar.

Con respecto a su dependencia, se trata de instituciones ligadas a órdenes religiosas –generalmente estas modalidades son impulsadas por la Iglesia Católica– mantenidas con donaciones privadas. Solo dos instituciones, Impulso y Espigas, son laicas.

En cuanto a los aspectos curriculares en el marco de la propuesta educativa de cada



modalidad ³³, se puede señalar como característica común que la misma contempla cursos reglamentarios exigidos por el CES o CETP-UTU según el caso, a la vez que incluyen extensión del horario de clase, incorporando diversas actividades como alimentación, cursos de idioma (inglés), cursos de religión, apoyo psicológico y psicosocial a estudiantes y familias, espacios de tutorías y talleres.

Ánima constituye una experiencia particular en el conjunto, en tanto desarrolla una propuesta educativa con dos orientaciones de Bachillerato Tecnológico: Administración y Tecnología de la Información y Comunicación. En este marco la propuesta contempla varios componentes de la formación dual, siendo característico del modelo curricular integrar teoría y práctica a través de la experiencia en el ámbito laboral. De este modo la institución recurre a empresas como espacio de formación complementario al aula con el objetivo de promover la continuidad educativa a la vez que la inserción en el mercado laboral formal una vez culminada la educación media.

Si bien no se explicita en todos los casos, en general estas experiencias tienen definidos estrictos criterios de selección. Si bien estas experiencias se dirigen a los sectores desfavorecidos, a ellas ingresan aquellos sujetos que reúnen los méritos suficientes relativos a sus cualidades como estudiantes y las cualidades de sus familias referentes al compromiso y acompañamiento de sus hijos. En cuanto al Liceo Jubilar los aspirantes deben vivir en los barrios de la Cuenca de Casavalle; no deben tener más de dos años de desfasaje con respecto al nivel al que aspiran y el nivel familiar debe estar por debajo de la línea de pobreza. En cuanto al Liceo Impulso, se mencionan requisitos similares como: residir en la zona Cuenca de Casavalle, no tener más de 14 años al momento de la inscripción y concurrir con un adulto responsable el día del llamado. En el caso de Espigas tienen prioridad para el ingreso los niños/as egresados/as del Proyecto Semente ³⁴. Entre todos los casos mencionados se realiza un sorteo, para terminar de definir quiénes ingresarán. Con respecto a Ánima, entre los requisitos exigidos se mencionan: jóvenes entre 14 y 18 años de bajos recursos económicos que tengan aprobado 3er. año de ciclo básico o en curso, con expectativas de aprobación final del año académico. Al mismo tiempo se explicita el proceso de selección incluyendo talleres “pre-ánima”, entrevistas personales, instancias de evaluación de razonamiento lógico y comprensión lectora, y evaluación del perfil del estudiante por parte del equipo.

Excepto una experiencia que se desarrolla en el interior del país, las demás tienen lugar en Montevideo. Es posible señalar que estas experiencias se desarrollan en contextos catalogados como vulnerables en Uruguay (tres de estas ellas se ubican en la Cuenca Casavalle). Ello se vincula con uno de los datos normativos abordados en el apartado precedente en el marco de la Ley 18.834 que mostraba que es requisito para recibir donaciones especiales que las instituciones atiendan poblaciones carenciadas.

³³ Como se indicó, la descripción que se realiza se basa en los sitios web institucionales y en sus documentos.

³⁴ Según se establece en el sitio web institucional, este proyecto que comenzó en el año 2015 y funciona en el Centro Espigas se encuentra dirigido a niños/as de 5° y 6° año de Primaria para que luego transiten con éxito en el Ciclo Básico en el Liceo Espigas.

En resumen, las siete experiencias descritas se inscriben en modalidades de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado por renuncia impositiva, propia de algunos procesos privatizadores. Asimismo, en estas instituciones existen ciertos rasgos comunes: los criterios de selección del estudiantado y del personal docente; la extensión del tiempo pedagógico (talleres, cursos de idioma, espacios de tutorías, entre otros); el seguimiento personalizado de los estudiantes. 'Estos elementos, claramente, podrían explicar los buenos resultados educativos que exhiben. En este sentido, es necesario subrayar que los mismos no se vinculan con modalidades de gestión sino con elementos de un diseño de enseñanza (Bordoli & Conde, 2016, p. 13).

Finalmente, interesa enfatizar que las iniciativas mencionadas surgen en el contexto de los Nuevos Gobiernos Progresistas que, con diferente entonación, se han caracterizado por un rechazo al modelo neoliberal de la década de 1990. En las líneas trabajadas en este apartado, "esto podría entenderse en el marco de la construcción de los universos de sentido en los cuales lo público ha sufrido un progresivo proceso de desvalorización que trasciende los enclaves político-partidarios buscando un asiento en elementos 'del sentido común'" (Bordoli & Conde, 2016, p. 13). Asimismo, como se profundizará en el siguiente apartado estas experiencias educativas piloto operan en el campo discursivo-semiótico al presentarse como "modelos" eficientes de gestión educativa privada.

En síntesis, las tres modalidades educativas descritas en esta sección –financiamiento público indirecto, subvención estatal focalizada o selectiva, y nuevas experiencias educativas de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado– constituyen formas de privatización exógena de variada naturaleza que, como tales, contribuyen por diferentes medios a la reconfiguración del valor de la educación como bien público y derecho ciudadano. Por este medio ejercen un marco de incidencia en las representaciones sociales de los sujetos e inciden *a través* de los sentidos y direcciones de las políticas educativas.



5. Reconstrucción del mapa de ideas y actores en torno a la participación privada en educación

El objetivo de este apartado es ofrecer un mapeo de las ideas y discursos que dan cuenta del posicionamiento de distintos actores clave en torno a la privatización de y en la educación. Se trata de advertir cuáles son los diagnósticos y propuestas de reforma en lo relativo a las distintas dimensiones del sistema como su modelo de gobierno, financiamiento y gestión institucional, e indagar en los modos en que estos diagnósticos y propuestas se construyen y diseminan, a la vez que son resistidos por otros actores.

Dada la naturaleza incipiente del proceso de privatización en el país –que se ha manifestado fundamentalmente en el surgimiento de experiencias piloto de participación público-privada y en la propuesta de políticas pro-privatización que no han logrado materializarse hasta el momento (Bentancur, 2016)–, interesa particularmente comprender estos cambios discursivos a la luz del mecanismo evolutivo de *variación* (Jessop, 2004) que caracteriza la actualidad del campo de la formulación de políticas educativas en Uruguay. En este contexto, nuevos desafíos y coyunturas como la creciente mediatización del desempeño del país en evaluaciones internacionales, o las dificultades manifiestas del sistema para garantizar la escolarización de ciertos sectores sociales, entre otros, han contribuido a abrir una “ventana de oportunidad” para visiones alternativas –más o menos formalizadas– que compiten con los modos tradicionales de concebir el rol del Estado en la educación promoviendo o bien una mayor participación del sector privado, o bien diversas formas de privatización endógena. En este punto cobran relevancia las producciones discursivas de actores no tradicionales para el campo de la formulación de políticas (medios de comunicación, *think tanks*, organizaciones no gubernamentales) y de la propia oposición política generando presiones de reforma sobre el sistema educativo. En este sentido, este apartado se estructura en cuatro secciones que intentan reconstruir –y explicar cómo surgen– estas visiones alternativas desde la perspectiva de los actores. Cada sección retoma así las consideraciones de cada uno de los tres *clusters* de actores que participan del debate, en sentido amplio: (1) actores políticos y gubernamentales; (2) organizaciones de la sociedad civil; y (3) organizaciones del sector educativo privado.

5.1 Actores políticos y gubernamentales. Tensiones y riesgos entre la profundización de las políticas públicas y la diversificación privada

Existe consenso entre los diferentes actores políticos y gubernamentales entrevistados con respecto a que los principales desafíos del sistema educativo uruguayo en la actualidad están focalizados principalmente en el nivel de educación media. Se ubican aquí desafíos vinculados, principalmente, a cuatro aspectos: (a) la universalización del ciclo medio básico y superior así como la fragmentación entre los distintos niveles que apareja dificultad en los tránsitos educativos de los educandos; (b) la calidad educativa; (c) el currículum y los resultados educativos; y (d) el sistema de elección de horas y carrera docente en tanto esta última privilegia la antigüedad y no la formación y especialización del profesor en ejercicio. En términos comparativos, varios entrevistados destacan la situación de “ventaja” de la educación primaria con respecto del nivel medio, entre otros aspectos por el logro de la universalización y la menor incidencia de la deserción escolar. En este punto se remiten al origen de la educación media que en la actualidad, frente a los desafíos de inclusión, se ve cuestionada en su carácter propedéutico y selectivo.

No obstante, el tipo de diagnóstico es realizado con diferentes énfasis: hay quienes afirman que la educación “está muy mal” (falta de proyecto, de “hoja de ruta”; falta de conducción y de liderazgo), mientras que hay otros actores que mencionan las dificultades que enfrenta el sistema educativo pero no desconocen acciones que se han venido adoptando, a la vez que las contextualizan en un marco más amplio que trasciende a la educación. La primera de estas visiones que identifica a la educación en estado crítico es sostenida por los tres partidos de la oposición con mayor representación parlamentaria³⁵. Por su parte, el Frente Amplio³⁶, con matices internos, coincide en la identificación de las dificultades en media al tiempo que subraya los avances que se han articulado en la última década. En esta línea uno de los entrevistados sostiene:

[...] yo creo que se ha hecho lo que se ha podido hacer con los recursos que hay; los boletos, las becas, las tutorías, los nuevos edificios, el mantenimiento edilicio, los recursos, bueno, se ha ido tapando agujeros, en el fondo. [...] hay un desafío y que tiene que ver con cómo la gente ve a la educación y las cosas que la gente le pide a la educación, que son mucho más que las que la educación puede resolver. O sea, la educación no puede resolver la desigualdad, puede ayudar a generar mejores condiciones, pero hay problemas que son de corte económico y de redistribución, que sólo con la redistribución de los conocimientos, no alcanza. (Legislador del Frente Amplio A).

Una de las críticas a la que aluden diversos actores, de la oposición y algunos del gobierno, refiere al diseño institucional de la educación básica en tanto ésta no es

³⁵ Partido Nacional, Partido Colorado y Partido Independiente. No se pudo concretar la entrevista con la Unidad Popular.

³⁶ Coalición y movimiento de centro-izquierda que gobierna el país desde el año 2005 en el marco del giro de signo político que caracterizó a la región en el período y que ha sido caracterizado como el período de los Nuevos Gobiernos Progresistas (Moreira et al. 2008).

competencia del Ministerio de Educación y Cultura sino de un ente autónomo, la ANEP³⁷. La dificultad se aloja en el gobierno de la educación. La oposición enfatiza, especialmente, la representación de los docentes en los órganos de conducción de la educación³⁸.

Con respecto a educación media, varios actores destacan la necesidad de afrontar los desafíos en torno a sujetos que se encuentran en situación de vulnerabilidad; diagnóstico que de alguna manera justifica, por parte de los actores de la oposición, la emergencia de distintas propuestas que hemos denominado “de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado”. En palabras de estos actores, “los contextos más vulnerables son los que tienen los peores resultados” o “los que menos tienen, no acceden a una educación de calidad”. Opera de esta forma un discurso favorable de estas experiencias en tanto respuestas a determinados sectores de la sociedad.

Con respecto a la emergencia de propuestas privatizadoras en educación, encontramos dos marcadas posiciones. Por un lado, existen actores políticos vinculados, fundamentalmente, a los partidos de la oposición que visualizan el crecimiento de la educación privada en función de la falta de respuestas del sistema educativo público, y en este sentido destacan el lugar de la educación privada en términos de complementariedad. Por otro lado, los actores de la fuerza política de gobierno se manifiestan defensores de la educación pública.

Dentro de los partidos de oposición, varios actores manifiestan una visión positiva de las experiencias de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado como “modelo a seguir” por la educación pública. Recuperando las palabras de algunos de los entrevistados se subraya:

[...] tenemos que ver que hoy, en el país, hay modelos de educación privada que están funcionando, que funcionan en situaciones de contexto crítico y que están marcando un camino, el cual, lamentablemente, es ignorado, o por lo menos, no es seguido, por lo menos, no se lo intenta copiar, como son los colegios públicos de gestión privada, que creo que le están haciendo un aporte brutal al sistema educativo y mostrando un camino, en donde, si uno va y los conoce, se da cuenta de que hay un ejemplo a seguir (Legislador del Partido Nacional).

37 La actual Ley General de Educación N° 18.437 del 2008 establece: “La Administración Nacional de Educación Pública, que se identificará con la sigla ANEP, ente autónomo con personería jurídica creado por la Ley N° 15.739, del 28 de marzo de 1985, funcionará de conformidad a los artículos 202 y siguientes de la Constitución de la República y la presente Ley”. (Artículo 52). Sus cometidos son: “a) Elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que corresponden a los niveles de educación que el ente imparta. B) Garantizar la educación en los diferentes niveles y modalidades educativas de su competencia a todos los habitantes del país, asegurando el ingreso, permanencia y egreso. C) Asegurar el cumplimiento de los principios y orientaciones generales de la educación establecidos en la presente ley en los ámbitos de su competencia. D) Promover la participación de toda la sociedad en la formulación, implementación y desarrollo de la educación en la órbita de su competencia.” (Artículo 53).

38 La actual Ley General de Educación N° 18.437 del 2008 establece: “La Administración Nacional de Educación Pública, que se identificará con la sigla ANEP, ente autónomo con personería jurídica creado por la Ley N° 15.739, del 28 de marzo de 1985, funcionará de conformidad a los artículos 202 y siguientes de la Constitución de la República y la presente Ley”. (Artículo 52). Sus cometidos son: “a) Elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que corresponden a los niveles de educación que el ente imparta. B) Garantizar la educación en los diferentes niveles y modalidades educativas de su competencia a todos los habitantes del país, asegurando el ingreso, permanencia y egreso. C) Asegurar el cumplimiento de los principios y orientaciones generales de la educación establecidos en la presente ley en los ámbitos de su competencia. D) Promover la participación de toda la sociedad en la formulación, implementación y desarrollo de la educación en la órbita de su competencia.” (Artículo 53).

[...] hay una clara complementariedad. A ver, yo te voy a decir lo siguiente: si no existiera el Jubilar, si no existiera el Providencia, si no existieran estas otras instituciones que existen, ¿dónde iban los alumnos? [...] Y una vez, cuando visita esas instituciones, que claramente, hay una obra social dentro de la comunidad en las que están insertas, que permite atender y dar educación de calidad". (Asesor del Partido Colorado)

Desde este lugar, se mencionan diferentes aspectos positivos de estas propuestas que en general vienen acompañadas de comparaciones, desde un lugar negativo, con la educación pública: construcción de comunidad educativa, contención, exigencia, acompañamiento personalizado, participación de las familias; aspectos que de alguna manera justifican los buenos resultados educativos. Los ejemplos que se mencionan son los centros Jubilar, Impulso, Los Pinos, entre otros. Si bien algunos actores reconocen la diferencia de escala que existe entre estas experiencias y la educación pública, se subrayan las críticas a lo público y las bondades de estas modalidades:

[los estudiantes] están contenidos, están apoyados, están exigidos, pero están exigidos en un ambiente de personalización, que yo creo que es la combinación perfecta, les va mejor, tienen mejores resultados, abandonan menos. Y van ganando sentido de confianza en sí mismos, se sienten capaces de tener éxitos futuros. En cambio, vos vas a un liceo marginal, de una zona marginal de Montevideo y es todo lo contrario, los chiquilines son un número, si falta, nadie se entera, te va bien o te va mal según tu esfuerzo y si en la familia no tenés respaldo. Los profesores no los conocen, se van corriendo de un lado a otro, porque como tienen una salpicada porque son de los últimos en elegir horas, tienen que elegir cada semana dónde faltan o dónde llegan tarde (Legislador del Partido Independiente).

Por el contrario, los actores del partido de gobierno se manifiestan "defensores de la educación pública", visualizada como fortaleza. En este sentido no se manifiestan a favor de las experiencias de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado, en tanto el desafío está en apostar a la "mejora en la gestión pública" (Legislador del Frente Amplio B), así como a las respuestas que desde políticas públicas se les pueda brindar a aquellos sujetos que lo necesitan: "no creo que ningún otro organismo que no sea el estado, pueda darle a esos chiquilines una solución, por ahora" (Legislador del Frente Amplio A). En este marco, uno de los actores entrevistados advierte sobre el juego de posiciones que en el plano discursivo juega el rol de lo privado con respecto al lugar de lo público. La oposición que se plantea, desde este actor, es una perspectiva que ubica a la educación como un derecho humano esencial y otra visión, que de manera encubierta, promueve la mercantilización de la educación:



[...] yo creo que están jugando un rol bastante nefasto, porque hay un interés, primero, que es un interés no declarado, que es un interés oculto o que por lo menos, no sea hace explícito, de sectores que ven a la educación como una oportunidad de negocios. Y una oportunidad de negocios muy importante. (Legislador del Frente Amplio A).

[...] lo que está detrás del desprestigio que hacen de la educación pública es eso. Y a veces, un poco más descarado, uno ve una nota que se le pega a la educación pública, y arriba, un liceo privado que estaba bancando ese medio. Entonces, hay intereses políticos [...] hay todo un lobby empresarial interesado en descontar impuestos y además, quedar bien ante la población de bajos recursos (Legislador del Frente Amplio A).

En este contexto, se destaca la necesidad de que existan respuestas de las “políticas públicas que atiendan esas necesidades lo más universalmente posible, con políticas (...) asistencialistas o tutorías” (Legislador del Frente Amplio A). Interesa indicar que la coincidencia de los legisladores de las dos fracciones más distantes de la coalición de gobierno podría indicar un consenso en la fuerza política en este aspecto. No obstante, la aprobación de las exoneraciones a las donaciones privadas a instituciones educativas privadas (como se analizó en el apartado 3) y la consecuente renuncia fiscal indican la falta de unanimidad en filas del gobierno.

5.2 Organizaciones de la sociedad civil: la “reforma desde afuera”

Entre las organizaciones de la sociedad civil que ocupan un rol de creciente relevancia en el campo de la formulación de política educativa en Uruguay se destacan principalmente el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) y la fundación Eduy21. Si bien estas organizaciones tienen características bien diferentes, recientemente ambas se destacan por haber logrado gran repercusión mediática e incidencia en los debates públicos presentándose como impulsoras de un debate educativo nacional con miras a sentar las bases de una reforma. La Iglesia Católica, de singular importancia en el plano educativo en otros países de la región, ocupa en Uruguay un lugar comparativamente rezagado, aunque en absoluto desestimable e históricamente asociado a la defensa de las políticas de libertad de elección escolar y financiamiento público a establecimientos no estatales. En paralelo, existen otras instituciones ligadas fundamentalmente a la educación universitaria privada cuya participación en el campo de la formulación de política educativa resulta menos directa –si bien algunos de sus cuadros técnicos se han integrado en la iniciativa de la fundación Eduy21.

Eduy21 y el CERES integran una incipiente red de actores colectivos e individuales relativamente cohesiva –al menos en lo relativo al énfasis que colocan en la necesidad de

una reforma educativa aunque no necesariamente representan posiciones homogéneas— que procura influir sobre el rumbo de la política y la reforma educativa a través de distintas modalidades y líneas de acción. El creciente protagonismo que ha cobrado esta red en el ‘debate’ educativo reciente advierte sobre la pertinencia de no centrar el análisis de la formulación de políticas públicas exclusivamente en la esfera estatal. En efecto, uno de los entrevistados hace explícita la voluntad de estas organizaciones de incidir sobre las decisiones de política educativa, aunque a través de líneas de acción poco precisas relativas a la producción de debates y la aportación de ideas ‘desde el conocimiento’:

[...] finalmente hemos alcanzado un mayor nivel de conciencia social respecto a las serias carencias que padece nuestro sistema educativo. Es difícil entonces encontrar actores e instituciones no gubernamentales ajenas al debate, lo cual es muy bueno. Michael Spence, ganador del premio Nobel de Economía, ha dicho que las políticas públicas son demasiado importantes para que sean monopolio de los gobiernos. Ese es el rol que juegan instituciones como CERES, impulsando el debate, no desde las estructuras gubernamentales, ni desde estructuras políticas, sino desde la sociedad civil, desde el conocimiento, a los efectos de aportar ideas, de hacer que el aire circule y que los temas que le importan a la ciudadanía sean discutidos. (Consultor del CERES)

El CERES y Eduy21 tienen, no obstante, orígenes, objetivos y estructuras de funcionamiento bastante diferentes. El CERES es una organización creada a mediados de la década de 1990 como un *think tank* sin fines de lucro e independiente. Sin embargo, y a diferencia de Eduy21, destaca la homogeneidad ideológica de sus miembros, que han sido ocasionalmente vinculados con el Partido Colorado, especialmente por la prensa³⁹. El objetivo de la organización es producir investigación y análisis económico, diseñar políticas públicas y promover su debate a nivel local e internacional. Tiene a su vez una alianza estratégica con la Brookings Institution, un reconocido *think tank* con sede en Washington DC que sostuvo a comienzos de la década de 1990 una posición favorable a las reformas de mercado en educación aunque más recientemente ha adoptado posturas más críticas. El CERES está integrado por un consejo directivo y un equipo de investigadores provenientes de las ciencias económicas, y recibe financiamiento de un extendido conjunto de socios suscriptores entre los que se destacan empresas de capital nacional, transnacional y medios masivos de comunicación.

Por su parte, Eduy21 se define a sí misma en términos generales como una “iniciativa ciudadana” cuyo propósito fundamental es “dar inicio a un debate que plantee transformaciones profundas, sostenibles, de carácter dinámico y permanente en la educación”⁴⁰. La organización fue creada en 2016 y está compuesta actualmente por más de 100 socios entre miembros fundacionales, un comité académico y una comisión

39 Véase, por ejemplo, <http://www.elobservador.com.uy/quien-quien-quien-n975970> y <http://www.elpais.com.uy/informacion/battle-proclamo-bordaberry-talvi.html>

40 <http://eduy21.org/>



honoraria⁴¹. Las adscripciones de los socios son a título personal y, por tanto, en ningún caso refieren a instituciones u organismos en particular. No obstante, el conjunto de socios de Eduy21 es muy heterogéneo y está integrado por actores del tejido asociativo y empresarial, representantes sindicales, académicos, (ex)funcionarios del sector educativo y representantes de partidos políticos de variada orientación. Si bien la organización no define ninguna forma de estructura jerárquica y se presenta, por el contrario, como horizontal en su concepción, en la práctica naturalmente destacan las figuras de quienes impulsaron su creación y actualmente la conducen, liderando los encuentros de trabajo y propagando sus propuestas a través de distintos medios de comunicación. Su sostenimiento económico se basa en donaciones de privados aunque, a diferencia del CERES, por el momento no existe información publicada en su sitio web respecto del origen de las donaciones.

El surgimiento de Eduy21, además de ser más reciente que el del CERES, suele vincularse concretamente a la salida precipitada del Ministerio de Educación en 2015 de los entonces Subsecretario de Educación y Director de Educación, principales impulsores de Eduy21. La salida de estos funcionarios del Ministerio recibió mucha atención mediática y fue objeto de gran especulación. En la visión de muchos entrevistados, la causa radicó en la fuerte resistencia que despertaron los planes de reforma de los dos exfuncionarios al interior de las instituciones de gobierno del sistema educativo –y específicamente en la ANEP– y en la imposibilidad del presidente Vázquez de sostenerlos en sus cargos frente a distintas presiones y posturas al interior de la coalición de gobierno. No es casual, de hecho, que buena parte del programa de reforma sostenido luego desde Eduy21 apunte a transformar la arquitectura institucional de gobierno de la educación en el país, percibida como el principal obstáculo para avanzar en reformas de nivel meso. Tres de los socios fundacionales explican el surgimiento y la finalidad de Eduy21 así:

Hay un tema generacional en Eduy21 y hay un elemento histórico previo que explica mucho esto también: muchos de los que estamos ahí formamos parte de una experiencia de cambio de la educación uruguaya que fue la de la administración de German Rama en los 90 [...] Entonces, cuando Fernando [Filgueira, ex Subsecretario de Educación] y Juan Pedro [Mir, ex Director de Educación] asumen los cargos, hubo como una cierta esperanza, de que alguna de las ideas que veníamos trabajando hace muchos años se podían concretar. Cuando ellos salen, fue mucho más que la salida de dos personas, fue como un mensaje, hasta un mensaje generacional. Como que el gobierno es un conjunto de personas bastante mayores que desacreditaban a gente joven renovadora. Hubo una especie de rebeldía y solidaridad. (Socio fundacional de Eduy21 A)

Ellos [Filgueira y Mir] empezaron a convocar gente, y lo hicieron con inteligencia abriéndose a gente de otros partidos, a gente de adentro

41 <http://eduy21.org/quienes-somos/>

del sistema, y a gente totalmente de afuera porque una de las cosas buenas de Eduy21 es ver el asunto como una cuestión ciudadana. [...] Se movieron con inteligencia en cuanto a qué comunicar y cómo comunicarlo, y tuvieron mucho éxito y se armó un grupo en el que está buena parte del capital humano con que cuenta Uruguay para hacer una reforma. (Socio fundacional de Eduy21 B)

Yo creo que en la cabeza de ellos [Filgueira y Mir] hay dos cosas: una es tratar de armar el libreto de una reforma, con la expectativa de que sea total o parcialmente adoptado por el próximo gobierno, y en segundo lugar un tema de posicionamiento personal. (Socio fundacional Eduy21 C)

Tanto desde el CERES como desde Eduy21, la justificación de la necesidad de reformas en el sistema educativo viene dada por un diagnóstico muy negativo de la actualidad de la educación uruguaya, característico de las etapas de *variación y selección* de políticas. Este diagnóstico enfatiza la burocratización y “ritualización” del sistema, los pobres resultados de desempeño en evaluaciones estandarizadas internacionales –de gran repercusión mediática–, las elevadas tasas de abandono escolar en la educación media y una crítica muy fuerte al “inmovilismo” en materia de formulación de políticas educativas que vendría dado por las propias características de la arquitectura institucional del sistema. Ocasionalmente, este diagnóstico corre en paralelo de un discurso que responsabiliza a los sindicatos docentes por el bloqueo de ciertas reformas, aunque más a menudo el foco de la crítica está en la falta de liderazgos políticos para impulsar las transformaciones percibidas como necesarias.

Desde este diagnóstico se construye un espacio todavía incipiente y pobre en términos propositivos aunque con importantes matices. Así, por ejemplo, la propuesta del CERES consiste en tomar como modelo los liceos privados con financiamiento indirecto del estado –y en particular el caso del liceo Impulso– y replicarlos dentro de la esfera pública creando 136 establecimientos de este tipo en todos los barrios de alta vulnerabilidad del país. Como tal, la propuesta del CERES no apunta a una reforma estructural del sistema y su carácter escasamente elaborado remite en gran medida a las propuestas impulsadas sin éxito desde el Partido Colorado en el año 2013 (D’Avenia, 2013). Llamativamente, se propone que estos nuevos liceos no dependan de la ANEP, sino del Plan Ceibal, en un intento por “bypassear” (es decir, sin reformar) la estructura de gobierno del sistema creando un circuito paralelo y sin ahondar en sus consecuencias sistémicas. Uno de los consultores del centro de estudios explica en este sentido:



Estas instituciones [...] serían gestionadas por el Plan Ceibal (el grado de complejidad y de flexibilidad que se requiere para administrar estos liceos no podría con el marco jurídico actual gestionarse desde la ANEP). [...] El gobierno, que cuenta con el mandato de la ciudadanía, debería gobernar según los intereses ciudadanos y no usar como coartada las presiones que puede sufrir desde los sindicatos o el aparato burocrático de la ANEP. Hoy en día la ANEP ha dado señales de que no tiene en mente, al menos en el futuro cercano, llevar adelante algún cambio en el sistema educativo. [...] Es por eso que nosotros creemos que la reforma debe ocurrir fuera de la ANEP, por ejemplo, a través del Plan Ceibal. La reforma educativa dentro de la ANEP (y menos aún en su contra) es imposible, por lo que debe ejecutarse a través de un sistema paralelo. (Consultor del CERES)

Por su parte, las propuestas de reforma impulsadas desde Eduy21 son todavía un trabajo en proceso. Si bien el objetivo último de la fundación es elaborar una hoja de ruta para la reforma educativa, sus integrantes son conscientes de que la aceptación de tal reforma dependerá de la capacidad que la fundación tenga para convencer a amplios sectores de la sociedad y al espectro político de su necesidad y pertinencia. En efecto, una de las líneas de acción que destaca su documento fundacional⁴² consiste en promover mesas de diálogo técnico-político interpartidarias e intersectoriales para arribar a acuerdos y compromisos entre distintos actores. Es acaso por ello que en los pocos documentos que ha producido la fundación hasta el momento se advierte un cuidado singular por el uso de un lenguaje que garantice la mayor transversalidad posible, aun cuando se incurra en cierta falta de precisión.

No obstante, Eduy21 impulsa una reforma estructural y sus miembros se muestran muy críticos de los intentos de reforma parcial, a los que asocian con “políticas compensatorias y desarticuladas de bajo impacto”. En este sentido, en la visión de los socios de Eduy21 entrevistados la reforma debería avanzar sobre elementos del modelo de gobierno del sistema, su modelo de financiamiento, su modelo de gestión institucional, su evaluación y monitoreo, aspectos curriculares, didácticos y relativos a la carrera y profesión docente. Por el momento, se destacan cinco propuestas presentadas en diversos foros –aunque todavía no operacionalizadas en detalle– que serán objeto de discusión en distintos grupos de trabajo. Estas son: (1) una reforma curricular centrada en el desarrollo de competencias; (2) dotar de mayor autonomía a los centros educativos; (3) un rediseño de la carrera profesional docente que prescinda de la antigüedad como principal factor de avance; (4) la creación de sistemas de evaluación y monitoreo del desempeño de los alumnos; y (5) dotar de mayor eficiencia en el uso de los recursos. Adicionalmente, los entrevistados señalaron la necesidad de impulsar una redefinición de la autonomía de la ANEP como parte de una transformación integral de la estructura de gobierno de la educación, aunque ello requeriría de una reforma constitucional. Significativamente, de las 5 propuestas centrales, el punto más enfatizado por los entrevistados parece corresponder a la necesidad de impulsar políticas de autonomía escolar con rendición

⁴² Véase http://eduy21.org/wp-content/uploads/2016/10/Documento_fundacional_EDUY21.pdf

de cuentas, conocidas como políticas SAA o SAWA en el ámbito internacional (por sus siglas en inglés, *school autonomy with accountability*). Uno de los miembros del comité académico de Eduy21 señala al respecto:

Tenemos un problema enorme de gestión, de dónde se toman la decisiones, quiénes y sobre qué cosas. De las unidades de producción que son los centros educativos, son las unidades que menos poder de decisión tienen. No pueden decidir el proyecto, como manejar sus recursos, etc. Gestionar un sistema así donde las unidades tienen las manos atadas, compromete mucho el funcionamiento del sistema. Esto era muy evidente hace 30-35 años, hoy ya es una realidad. (Miembro del comité académico de Eduy21 A)

Este tipo de reformas de privatización endógena –originalmente promovidas y a menudo financiadas por el Banco Mundial en un número importante de países en desarrollo (Verger et al., 2016)– gozan actualmente de una gran aceptación en casi todo el espectro político a nivel internacional, si bien sus impulsores originales hoy se muestran más cautelosos respecto de sus dificultades de implementación, potenciales riesgos y diferentes grados⁴³ (Takeda, Demas, & Shibuya, 2014). En cualquier caso, estas políticas y su frecuente puesta en agenda en países con tradiciones muy diferentes constituyen un claro ejemplo de convergencia internacional en el campo de la formulación de políticas educativas por cuanto éstas se erigen como una “norma global” y son percibidas como intrínsecamente deseables, así como entre las décadas de 1980 y 1990 lo fueron las políticas de descentralización asociadas al *new public management*.

Finalmente, en línea con su espíritu transversal, en Eduy21 convergen distintas posiciones respecto del rol que debería asumir el sector privado en un escenario de reforma. Algunos entrevistados se encuadran detrás del discurso de defensa de la educación pública como única garantía del aseguramiento del derecho a la educación. Otros, en cambio, miran favorablemente las experiencias emprendidas por los liceos privados con financiamiento estatal indirecto y plantean la posibilidad de escalar dichos esquemas de cooperación público-privada. En la mayoría de los casos, sin embargo, las posiciones resultan más ambiguas y plantean una cierta relativización del clivaje público-privado que ofrecería –potencialmente y al menos desde la construcción de sentido– oportunidades para avanzar en el desarrollo de políticas privatización exógena:

⁴³ En su versión más extrema estas políticas son conocidas como reformas SBM (por sus siglas en inglés *school-based management* o administración basada en el centro).

Yo creo que la discusión que se da en Uruguay es la asociación de lo público como estatal. Hoy lo estatal no es necesariamente público, hay espacios de privatización de los gastos, privatización de los ejercicios de poder. Y por otro lado, en principio los que son privados tienen lógica pública. Entonces, yo creo que la educación tiene que ser pública, es un bien público que puede tratar diversos modelos de gestión que pueden ser estatales, que pueden ser comunitarios, que pueden ser sociales, si sacamos la lógica de mercado. La experiencia del Fondo Nacional de Salud es un ejemplo interesante donde yo pensaría un modelo de país que tenga una institución focalizada en el territorio. Esa es la nueva posición que Uruguay ha encarado en todas las áreas menos en educación. Ahí hay una impronta estatal pública que asocia lo estatal con lo público. Ya está problematizado porque hay un montón de organizaciones civiles no gubernamentales que proveen servicios educativos públicos, que tienen lógica pública, que están por fuera y no son reconocidas como tales. (Socio fundacional de Eduy21 C)

Si bien el rol de organizaciones como el CERES y Eduy21 en el debate educativo uruguayo es muy reciente, ambas han comenzado a desplegar una serie de acciones y estrategias de influencia sobre la formulación de políticas. En particular, se destacan una serie de eventos⁴⁴ impulsados tanto por Eduy21 como por el CERES que podrían entenderse como parte de una estrategia de *networking* y *meetingness*. En estos eventos suelen converger representantes de otras organizaciones no gubernamentales, empresarios, políticos, funcionarios de gobierno y distintos actores del sector educativo, y su función principal es construir espacios de intercambio, influencia, socialización y discusión de propuestas para construir, en última instancia, lo que Ball (2012) llama “redes de formulación de política”.

Estos eventos suelen tener gran repercusión en los medios de comunicación y así contribuyen a dar visibilidad a las propuestas planteadas por estas organizaciones. En abril de 2017, por ejemplo, Eduy21 oficializó el comienzo de la elaboración del “Libro blanco” para el cambio educativo, una hoja de ruta para la reforma educativa. Adicionalmente, la organización contó con la publicación de un suplemento en el periódico de circulación nacional *El Observador*, que a su vez, junto a otros medios, brinda gran cobertura de sus actividades. El CERES, por su parte, dio inicio en marzo de 2017 a una serie de conferencias denominadas “encuentros ciudadanos” para presentar sus propuestas de política pública en materia de seguridad, economía y, especialmente, educación en todo el país. Su director académico, Ernesto Talvi, aparece ocupando el rol de “experto” aun cuando, llamativamente (y a diferencia de la presencia de cuadros técnicos de la educación que ostenta Eduy21), el CERES no ha producido investigación sobre educación que le permita aportar propuestas “desde el conocimiento” en sentido estricto. Con todo, como destaca Avelar (2017), estas inconsistencias y/o faltas de rigor son características de las estrategias de *knowledge mobilization* emprendidas por algunas organizaciones del sector privado. Estas estrategias, además, corren en paralelo –y en

44 Véase <http://www.elpais.com.uy/informacion/eduy21-lanzo-plan-apoyo-todos.html> y <http://www.ceres-uy.org/index.php/encuentros/eventos?start=14>.

alguna medida se alimentan de– los procesos de “escandalización” de la opinión pública que describe Steiner-Khamsi (2003) en relación al tratamiento que suelen hacer los medios de comunicación de los resultados del desempeño de los sistemas educativos en evaluaciones nacionales o internacionales.

5.3 Organizaciones del sector educativo privado. Entre el subsidio y la independencia en la gestión

El sector educativo privado es representado por dos asociaciones con características gremiales: la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC) y la Asociación de Institutos de Educación Privada (AIDEP). Si bien éstas no concentran a todas las instituciones del país, son asociaciones representativas y con amplio reconocimiento. AUDEC se conformó en 1985 y es heredera de una larga lista de instituciones⁴⁵ que han nucleado a las entidades educativas de la Iglesia Católica desde finales del siglo XIX. En cambio AIDEP surge en 1985 a partir de la instalación de los consejos de salarios⁴⁶, “órgano en el cual se negocian los niveles de salario y los índices de aumento, con fines de establecer un vínculo de calidad entre empleadores y empleados” (Representante de AIDEP).

Cada una de las ellas presenta sus particularidades. En el caso de AUDEC, está integrada por instituciones “que trabajan en la educación formal (colegios de primaria y secundaria) y no formal (proyectos socio-educativos que muchos tienen convenio con el Estado)” (Representante de AUDEC). En tanto que AIDEP reúne instituciones únicamente de la educación formal, entre las que se encuentran institutos de educación superior y algunos centros de educación católica que no integran AUDEC.

Las dos organizaciones, a pesar de representar a institutos privados, reivindican el concepto de que su propuesta es una “actividad pública de gestión privada” amparada en la idea de “libertad de enseñanza”. Sostienen como objetivo: “promover y defender la libertad de enseñanza consagrada en la constitución y la libertad de elección de los padres de centros educativos para sus hijos” (Representante de AUDEC).

Hay similitud en la visión crítica que ambas organizaciones tienen con respecto al rol de los sindicatos docentes, a los que se ubica con una postura defensiva, que presentan como meta “casi exclusiva” mantener sus puestos de trabajo y por tanto desarrollan resistencias ante cualquier cambio que pueda modificar su *status quo*. Se los visualiza con cierta homogeneidad en sus reivindicaciones, empeñados en mejorar los aspectos económicos. En esta línea se expresa: “una crítica que he hecho pública es que los sindicatos de la enseñanza tendrían que pensar también en la enseñanza” (Representante de AUDEC).

45 La Sociedad Católica de Enseñanza Libre (1882), la Asociación de Enseñanza Católica (1885), la Unión Nacional de Educación Católica (1940) y el Secretariado Ejecutivo del Departamento de Educación Católica (1978).

46 En la restauración democrática, en 1985 el Poder Ejecutivo, mediante Decreto 178/85, convocó a los Consejos de Salarios. Estos son órganos de integración tripartita, creados por la Ley 10.449 (del 12/11/1943), que mediante el mecanismo del diálogo procuran establecer salarios mínimos, categorías y otros beneficios en las distintas ramas de actividad.



Hay una mirada crítica a la resistencia de los docentes a implementar nuevas metodologías educativas aduciendo que éstas terminarían con el sistema asignaturista y por lo tanto modificaría su régimen laboral. Adicionalmente, se critica el sistema de elección de horas⁴⁷ por considerar que el hecho de que los directores de los centros no puedan armar sus equipos y lograr su continuidad atenta contra la posibilidad de lograr resultados educativos significativos. Desde estas configuraciones discursivas se ubica a los sindicatos docentes como un obstáculo para poder desarrollar los “necesarios” cambios que la educación necesita.

Estas dos organizaciones también coinciden en el análisis que realizan sobre el papel de los partidos políticos con respecto a los asuntos educativos. Sostienen que existe una actitud “demagógica” frente a las problemáticas que el sistema de enseñanza tiene y que estos denuncian. En esta línea se afirma:

[...] se utiliza la educación como bandera [...]. Pero no hay, pienso, un serio proceso de elaboración. Es un tema que en la medida que salta el debate social se utiliza. Pero a la interna de los partidos yo no conozco la constitución de un grupo de trabajo seriamente dedicado al tema.
(Representante de AUDEC)

Un aspecto en el que se aprecian diferencias refiere a la relación de las instituciones de enseñanza privada con el estado y a las propuestas de financiamiento estatal al sistema educativo privado. AUDEC –con una construcción discursiva centrada en la defensa de “de la libertad de enseñanza y libertad de elección que tienen los padres” (Representante de AUDEC)– se pronuncia a favor y promueve la implementación de sistemas de financiamiento estatal directo. Tomando como ejemplo el Sistema Nacional Integrado de Salud ⁴⁸ o lo que se proyecta para el Plan Nacional de Cuidados⁴⁹ afirman que: “hay que avanzar hacia un modelo que implique la constitución de un sistema educacional integrado” (Representante de AUDEC).

En cambio, desde AIDEP no existe un convencimiento de la necesidad del apoyo estatal, o que este traiga aparejado un mejoramiento en la calidad del servicio que brindan, ya que sostienen que: “si el estado apoya va a pedir rendición de cuentas en cuanto al resultado final a la productividad, en fin, todo lo demás, y ahí es donde veo que podría haber un quiebre en lo que es esta libertad de gestión” (Representante de AIDEP).

Es interesante señalar que en el planteo de AUDEC no solo se considera un “sistema educacional integrado” público-privado como forma de obtener un subsidio directo del estado si no como espacio que habilite una participación de los privados en el diseño de políticas educativas estatales. En esta línea se subraya:

47 Referencia al sistema de elección de horas de los docentes de enseñanza media. Estos, aunque sean efectivos, deben elegir horas docentes cada año. Es uno de los puntos más debatidos por la opinión pública. Se critica del sistema que no estimula la conformación de planteles docentes permanentes en cada institución, generando una rotación docente que no permite crear proyectos de largo plazo en los centros educativos con menores tasas de egreso.

48 Creado por Ley N° 18.211.

49 Ley de Cuidados N° 19.353

Hoy la sociedad civil en educación está en un rol de ejecutor, ejecuta programas que el estado tiene, pero no tiene incidencias en la construcción de políticas sociales, en educación y en el ámbito no formal. Hay que salir de ese rol ejecutor... Creo también, en cuanto al modelo de gestión, necesitamos articular de distinta manera los distintos actores de la educación tanto estatales como de la sociedad civil. Y generar algún tipo de organismo donde esos actores se encuentren y puedan incidir en políticas educativas. No hay ningún organismo generado por ley donde la sociedad civil y estado puedan juntarse. (Representante de AUDEC)

En cambio, en la visión de AIDEP, se identifica otra concepción en la cual el interés en incidir en el sistema educativo es secundario con respecto a la independencia y autonomía que cada centro de enseñanza tiene con respecto a los "controles estatales". En esta postura, se aprecia que el foco se establece en la gestión eficiente de cada institución, en la independencia con respecto a los controles estatales, a la asunción de una lógica de emprendimiento que valora la sustentabilidad y la relación costo-beneficio de la empresa:

Yo no lo vería necesario [un esquema de financiamiento estatal al sector privado], porque también generan dependencias y otro tipo de gestiones y toma de decisiones que no las veo demasiado claras...Nosotros en la asociación, que son, diríamos, instituciones independientes que se sustentan por su propia administración, nos mantenemos sin otros apoyos porque no son necesarios, porque cada una tiene una eficiente gestión que le permite ser sustentable. Si no lo tiene, cerró y se terminó el emprendimiento, diríamos así. (Representante de AIDEP)

En resumen, el terreno del debate en torno a la privatización educativa presenta en Uruguay posicionamientos muy dispares. En el campo del debate político, destaca por un lado la visión positiva de las experiencias de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado que caracteriza, particularmente, el discurso de los partidos políticos de la oposición, y por otro las contradicciones internas en la coalición de gobierno que, a pesar de declararse históricamente defensora de la educación pública, ha avanzado en la regulación de los regímenes de exoneraciones a las donaciones privadas a instituciones educativas privadas y de participación público-privada. En este escenario, es muy relevante el rol que han comenzado a cobrar ciertas organizaciones de la sociedad civil que procuran impulsar una reforma educativa centrada en políticas de autonomía escolar y rendición de cuentas. Finalmente, entre los propios actores del sector educativo privado, se advierte una clara tensión entre quienes verían positivamente un sistema de financiamiento estatal directo y quienes asocian esa posibilidad con una amenaza de pérdida de independencia de gestión.



6. Las organizaciones sindicales y la defensa de la educación como derecho

Este apartado complementa las perspectivas desde los actores presentados previamente con la mirada de aquellos que se ubican desde el ámbito sindical. A los efectos de la estructuración del material que se presenta se recurrió a indagar en torno a las construcciones realizadas desde tres importantes sindicatos de la educación uruguaya. Estos son: la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM), la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) y el Sindicato de Trabajadores de la Educación Privada (SINTEP). El apartado estructura el análisis en función de los bloques temáticos incluidos en la pauta de entrevista trabajada con los referentes sindicales. Por ello, comienza con su mirada acerca de los principales desafíos a los que se enfrenta el sistema educativo uruguayo y los obstáculos que se presentan para su abordaje. Continúa con la explicación de perspectivas en torno al rol de los actores privados en la educación uruguaya, y finaliza con la identificación de los principales actores del debate educativo local y la explicitación de las posiciones que se entiende que cada uno de ellos promueve.

6.1 Principales desafíos del sistema educativo uruguayo

En lo que tiene que ver con los principales desafíos del sistema educativo uruguayo, un elemento que se plantea claramente en las perspectivas que presentan los representantes de los sindicatos de la educación tiene que ver con el desarrollo de una educación “igualitaria”. Con este término se refieren a que efectivamente todos los niños y adolescentes puedan acceder a propuestas educativas valiosas en términos de contenidos socialmente significativos. Esta idea se asocia con la noción de “derecho a la educación” y es definida como un componente clave en la democratización del sistema educativo. En los planteos recabados, “democratización” excede a “universalización”, ya que se entiende que este último concepto solamente tiene que ver con el acceso, no incluyendo la posibilidad de incorporación de saberes significativos. Existe consenso en los entrevistados en cuanto a que “Si bien el acceso en Uruguay es universal, no es igualitario” (Representante de FUM). En definitiva se entiende que estaría en términos de “la socialización del acumulado cultural de la humanidad y de la sociedad en particular” (Representante de SINTEP).

Por otra parte, y en estrecha relación con el aspecto mencionado previamente, se aprecia que los actores con capacidad de definición en la política educativa no han sido capaces

de generar un proyecto educativo integral y global que abarque todo el sistema educativo. A lo sumo, se aprecia que se coloca mucha energía en el abordaje de componentes técnicos, dejando de lado la consideración de la naturaleza política de los problemas educativos.

Otro elemento que se señala con énfasis es el problema del financiamiento educativo, el cual es concebido como insuficiente. En este sentido, se destaca que “los presupuestos educativos han dado continuidad, o han acompañado a los ciclos económicos, y que lleva a que, bueno, hoy El Uruguay tenga una inversión promedio por debajo del promedio de América Latina” (Representante de FENAPES). En términos más concretos, se aprecia que existen dificultades vinculadas a infraestructura, profesionalización y escasas posibilidades de desarrollo profesional docente, bajos salarios y multiempleo.

Finalmente, es posible señalar que buen parte de las problemáticas presentadas tienen que ver con la dificultad de estructuración de un “relato” sobre la educación desde los sectores que promueven cambios, ya que “en función del relato que yo haga de este problema, el problema va a existir o se va a visualizar o no se va a visualizar, o se va a visualizar desde una perspectiva o de otra muy distinta” (Representante de SINTEP).

6.2 Obstáculos para el abordaje de los desafíos

El principal obstáculo que plantean los entrevistados tiene que ver con los que uno de ellos definió del siguiente modo: “Estoy convencido de que el problema más profundo y, por lo tanto, un obstáculo ineludible, es que vivimos en sociedades que tienen lógicas económicas expulsivas y el sistema educativo es esencialmente inclusivo, tiene que incluir, tiene que integrar” (Representante de SINTEP). Si bien la observación supone un posicionamiento claro en relación a procesos estructurales propios del modo de producción capitalista, se aprecia además particularmente que el país vivió procesos de deterioro social profundos que estallaron con la crisis del 2002 y que ello ha impactado radicalmente en las posibilidades de trabajo desde el sistema educativo.

Por otra parte, si bien el componente estructural de las perspectivas es muy fuerte, ello no implica que se sostenga una posición de renuncia a la posibilidad de realizar acciones educativas. Desde una perspectiva que enfatiza el carácter de derecho de la educación. Esta idea se puede sintetizar con claridad en la afirmación de que “hay que buscar alternativas de políticas de estado que involucren a más de un organismo, porque no es que la educación no puede hacer nada, tampoco la educación puede hacer todo” (Representante de FENAPES). Como ejemplos de áreas de trabajo en las que es posible avanzar, se señala el desarrollo de una “nueva cultura docente”, en la que los docentes desde su trabajo cotidiano sean ejes de la estructuración de una política educativa.



6.3 Rol de los privados

Los entrevistados reconocen la legitimidad de la educación privada y su carácter tradicional en la educación uruguaya. Se valora positivamente la existencia histórica de instituciones que no estaban guiadas por fines de lucro y que presentaban un fuerte compromiso comunitario. Lo que preocupa fuertemente a los sindicalistas entrevistados es el progresivo desarrollo dentro de la educación privada de un sector que surge fuertemente marcado por la finalidad del lucro. Uno de los entrevistados denomina el proceso en el marco del cual estas instituciones cobran fuerza como de “hípermercantilización”. En su planteo:

[...] la hípermercantilización ya es un proceso de deterioro más profundo de la educación como derecho, porque aparecen nuevas instituciones privadas en la educación en todos los subsistemas y en todas las modalidades, que ya son fuertemente capitalistas en su actitud, en su comportamiento institucional, y me refiero a que lo pedagógico deja de ser un fin para convertirse en un medio, y el medio pasa a ser el lucro y eso genera lógicas de perversión total. (Representante de SINTEP)

En este marco, se plantea un fuerte rechazo a las exoneraciones tributarias que favorecen a la educación privada, a la posibilidad de un sistema de *vouchers* y a la financiación de experiencias educativas privadas a través de la renuncia fiscal.

6.4 Identificación de actores del debate en el sistema educativo uruguayo

El mapa de actores que se produce a través del planteo de los entrevistados ubica posiciones y relaciones de fuerza que tienen efectos en las formas en que se estructura el campo educativo. Por un lado se ubican los actores directamente vinculados a la acción educativa. Allí se menciona a las autoridades de la educación, a los sindicatos y a los gremios estudiantiles. Por otra parte, se hace referencia a los actores políticos, agrupados en el gobierno y los partidos de la oposición. En un nivel de mayor exterioridad del fenómeno educativo, pero con fuerte influencia en el debate y en la producción discursiva sobre educación, se ubica a: cámaras empresariales, expertos, corporaciones mediáticas, organizaciones sociales, ONGs, y, recientemente, Eduy21.

Las formas en que se vinculan este conjunto de actores están marcadas fuertemente por la construcción de perspectivas en torno a la crisis de la educación, dentro de las cuales las corporaciones mediáticas y las cámaras empresariales han tenido un destacado protagonismo. En este marco, uno de los entrevistados sindicales señala:

Yo creo que quienes han logrado construir hegemonía en materia de discurso educativo son los que están asociados a la hiperbolización de

la crisis, de que el sistema educativo público está en crisis. Esos son los que han ganado, y doblemente, porque han ganado en instalar ese discurso y porque han ganado construir una interpretación de la crisis. (Representante de SINTEP)

En un espectro importante de actores, la construcción de la noción de crisis, a la vez que señala el deterioro de la educación pública, coloca como opción el desarrollo de formas de gestión privada para las cuales reclama financiamiento público. La propuesta de instituciones llamadas como “públicas de gestión privada” como alternativa a la crisis de la educación pública es un elemento que a juicio de los entrevistados ha logrado construir una posición dominante, la cual, por tanto, tiende a tener fuerte penetración en la opinión pública.

Esta perspectiva cuenta, como vimos, con el respaldo de una serie de expertos, que desde la perspectiva sindical tienen fuerte continuidad con las líneas de transformación educativa ya impulsadas en la década de 1990. En términos de uno de los entrevistados:

[...] cuando vos mirás la lista, son los mismos de los noventa, son los mismos, porque en los noventa estuvo Renato Opertti, en los noventa estuvo Fernando Filgueira, estuvo Ricardo Vilaró, todos son los mismos. Sólo que vienen a dar sustento teórico desde otro lugar. Hay un proyecto, pero, en realidad, el proyecto es el mismo, ¿no? No hay diferencias sustantivas, que a vos te pueda decir que ahí se puede generar una fricción. Si bien es cierto que no es un bloque monolítico porque, entre otras cosas, si hay gente que profesa con la izquierda, con la derecha, con el centro, y hablan de un movimiento ciudadano, en realidad el proyecto es el mismo que promueven las cámaras empresariales y demás, que en ese punto tiene mucha consonancia, mucha coincidencia con algunos de los bastiones de la política económica del gobierno. (Representante de FENAPES)

Esta referencia a expertos destacados en la estructuración del discurso de la crisis y sus alternativas, ubica algunos actores de la sociedad civil, entre los que se podría ubicar la plataforma Eduy21, y también señala las formas en que esta perspectiva ha ido atravesando los diversos partidos políticos. Si bien para los entrevistados no resulta novedoso que los sectores de la oposición política, a los que se identifica con “la derecha”, asuman esta posición, ya que coincidiría con los intereses objetivos de los sectores a los que representan; sí se marca con preocupación la penetración que este discurso ha tenido en la izquierda, particularmente en el Frente Amplio y en diversos cuadros del gobierno nacional. Para los actores sindicales, la naturalización con la que se asume que recursos públicos, a través de la renuncia fiscal, sean derivados a instituciones privadas, constituye una situación que genera una importante preocupación. Ello se debe a que se aprecia que a través de estos procedimientos se está generando un sentido común que tiende a naturalizar procesos de privatización de la educación. Se aprecia que estas formas de gestionar la educación, si bien no representan novedades radicales, si agravan propuestas que ya se encontraban presentadas en la educación nacional. Se entiende

que se ha agravado el marco de propuesta “bajo la lógica de abrir participación directa del capital privado, de generar toda una nueva dinámica de competencia entre los docentes, de pago diferenciado, de pago en función del resultado (Representante de FENAPES).

Este conjunto de propuestas, generadas “desde fuera del sistema educativo”, además de las críticas ya enunciadas, se caracterizan por prescindir de la participación o la voz de los docentes organizados. Para los actores sindicales este supone evidentemente una observación muy importante y que guarda coherencia con el conjunto de la propuesta de impulso a la privatización.

Entre los actores que reciben fuertes críticas desde el marco sindical se ubican a los académicos. Se entiende que la “academia” no ha estado a la altura de las circunstancias en cuanto a la elaboración de discursos críticos que puedan ser referentes para quienes pretenden oponerse a los procesos en curso. Sin desmedro de lo señalado, se reconoce que en los últimos años algunos actores del marco académico están realizando aportes en el sentido que se reclama. De todos modos, resulta claro para los actores contactados que es necesario profundizar en la construcción de discursos y perspectivas alternativas y que puedan estar en línea con posiciones cercanas a los sectores populares.

Desde un marco autocrítico, los entrevistados señalan que si bien los sindicatos han cumplido una función destacada en evitar que los procesos de privatización se hayan profundizado, es necesario señalar que lo que se ha sostenido es una acción fuertemente defensiva. En este sentido, uno de los entrevistados sostiene: “La bandera de los sindicatos de la educación es esto que hablábamos, en cuanto a las oportunidades, que cada niño uruguayo tenga la oportunidad de tener una educación integral en su escuela. [...]La lucha principal del sindicato no es el salario, son las condiciones de trabajo, las políticas educativas” (Representante de FUM).

Complementariamente, otro entrevistado aporta:

[...] creo que los sindicatos, que las organizaciones populares, tenemos que ser capaces de pasar a la ofensiva, tenemos que salir de la lógica del muro de contención, porque el muro de contención en algún momento, la lógica del muro de contención en algún momento termina cediendo porque la acción corrosiva del embate y del embate, termina por fisurar. Entonces, nosotros no tenemos que seguir tapando grietas en el muro de contención, tenemos que pasar a la ofensiva. (Representante de SINTEP).

Es posible que en los últimos fragmentos de entrevistas señalados radique uno de los grandes desafíos que el debate uruguayo coloca sobre la mesa a los actores sindicales y a todos aquellos que de alguna forma comparten una perspectiva *progresista*: trascender su lugar testimonial de defensores de un orden de cosas que reconocen como imperfecto y lanzarse al desafío de construir programáticamente. La metáfora del “muro de contención” ilustra muy claramente sobre la insostenibilidad de esa postura defensiva, permanentemente expuesta a que la fuerza de las aguas que la embaten puedan superarla colocándola en el lugar de una antigua ruina.



Conclusiones

1. A pesar de su incidencia global, la privatización educativa es un fenómeno multifacético que se presenta con variada intensidad y siguiendo trayectorias muy diferentes en cada contexto nacional. Uruguay representa un caso singular en la región en el que se verifican actualmente –y de modo comparativamente tardío– algunos elementos propios del inicio de nuevos procesos de privatización.
2. Si bien la participación del sector privado en la educación formal en el Uruguay se ha mantenido relativamente estable a lo largo del período analizado, las tendencias generales de participación privada en la matriculación contrastan y difieren de los datos relativos a la oferta. Se advierte que la cantidad de establecimientos educativos privados ha crecido sustancialmente más que la de establecimientos públicos a lo largo del período, y con mayor incidencia en el interior del país, con más camino por recorrer en ese sentido que el área metropolitana de Montevideo.
3. El marco legislativo uruguayo no es particularmente restrictivo respecto de la participación de agentes privados en educación, aunque tampoco la propicia directamente, especialmente en la comparación con otros casos de la región como Colombia, Chile o Argentina. Se advierte de este estudio que han existido dos grandes momentos en la construcción de ese marco legislativo: por una parte, los avances realizados por los sectores privados –particularmente impulsados por el peso del sector religioso– a mediados del siglo XX, los cuales permitieron importantes exenciones fiscales a todo el sector privado educativo; por otro lado, lo regulado en el marco de los gobiernos progresistas posteriores a la crisis que permitió abrir nuevas posibilidades a partir de esquemas de participación público-privada y reguló la renuncia fiscal sobre las donaciones especiales. El análisis del marco normativo en su conjunto y, en particular, de sus pautas de monitoreo y control de los agentes privados, arroja varios interrogantes respecto del funcionamiento de los sistemas de financiamiento estatal, directo o indirecto, de los que éstos se benefician y muestra la necesidad de una acción explícita del Estado a los efectos de facilitar a la ciudadanía el acceso a información relevante en esta área.
4. El estudio efectuado ha puesto de relieve el carácter incipiente o “latente” (Verger, Moschetti, et al., 2017, p. 45) de las nuevas modalidades de privatización desarrolladas en Uruguay. En las experiencias estudiadas se identifican modalidades educativas público-privado destinadas a poblaciones focalizadas que no acceden a las prestaciones del Estado por falta de infraestructura y recursos de éste (primera infancia e inicial) o por dificultades en la diversificación y adecuación de los formatos educativos (educación media).
5. Una modalidad diferente a la precedente la constituyen las instituciones de

educación media de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado por la vía de exoneraciones impositivas y renuncia fiscal sobre las donaciones especiales. Estas instituciones desarrollan sutiles criterios de selección del alumnado –basados en competencias, habilidades, etc. – aunque están dirigidas a adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Éstas se presentan enfáticamente como “modelos a seguir” por diversos actores políticos y sociales procurando incidir en el diseño de las políticas educativas. Estas experiencias educativas entrañan dos aspectos de interés a este estudio: (a) el solapamiento discursivo que se opera entre los modelos de gestión y las formas de trabajo pedagógico, y (b) el modo de intervención sobre las políticas educativas a través de la ejemplificación de las experiencias en tanto se presentan como “modalidades exitosas” de enseñanza.

6. Los momentos de variación en el campo de las políticas educativas ofrecen escenarios de análisis privilegiados para entender cómo se construyen nuevos paradigmas de política que inciden sobre las acciones y decisiones de los *policymakers*. Estas construcciones de sentido parten de la elaboración de diagnósticos y discursos que contienen, en definitiva, modos de ver, priorizar e interpretar los problemas educativos y soluciones de política “adecuadas” para resolverlos. En Uruguay, advertimos en esta instancia una creciente disputa de sentidos por la elaboración de tales diagnósticos y por la prescripción de soluciones de política de la que participa un conjunto heterogéneo de actores en el que cobran progresivamente mayor relevancia las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.
7. En esa línea, al margen de las acotadas formas de privatización *de* y *en* la educación presentes en el sistema educativo uruguayo y de la relativa estabilidad en cuanto a los datos de matriculación, la privatización aparece de modo más evidente *a través* de la política educativa, por cuanto agentes privados de diversa naturaleza –corporaciones, organizaciones no gubernamentales, organizaciones filantrópicas– se han involucrado crecientemente en el proceso de producción de ideas que procuran incidir en la formulación de políticas educativas frente a lo que se percibe como una lógica más bien reactiva o pasiva de los actores sindicales y gubernamentales. En alguna medida pues, el reciente protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil en el “debate educativo” pareciera ser el resultado de la existencia de un espacio de construcción de sentido que ni los actores gubernamentales ni sindicales han logrado de momento ocupar.
8. En este marco, las acotadas iniciativas de privatización *de* la educación presentes en Uruguay –en particular, los esquemas de subvención estatal focalizada o selectiva en la educación no formal, y las nuevas experiencias educativas de gestión privada con financiamiento indirecto del estado– se presentan y son utilizadas por algunos actores como instancias de naturalización, legitimación y modelo de reformas pro privatización a mayor escala. Paralelamente, la discusión actual en torno a las nuevas experiencias de privatización educativa,

de alguna manera deja entrever que se han naturalizado o estabilizado en el discurso otras formas de privatización instauradas con anterioridad (concretamente haciendo referencia a las exoneraciones impositivas).

9. El estudio sugiere además una posible complementariedad entre las estrategias de influencia de los actores no estatales sobre el rumbo de las políticas educativas y el rol de los medios de comunicación en los procesos de “escandalización” de la opinión pública centrados en los modos de difusión de los resultados de evaluaciones internacionales estandarizadas. Sería necesario encarar un estudio del discurso de los medios de comunicación para profundizar en este punto.
10. Si bien han logrado permear con fuerza en el debate público, las propuestas emanadas de las organizaciones de la sociedad civil constituyen de momento un trabajo en proceso en el que se combinan de modo general y poco preciso iniciativas de corte eficientista con otras más cercanas a promover un aumento en la participación del sector privado en educación. La falta de definición y precisión (y/o el reduccionismo) de algunas propuestas en este sentido podría estar vinculada a la heterogeneidad de posiciones al interior de estas organizaciones (como en el caso de Eduy21), o bien al hecho de que algunas de estas propuestas no trascienden cierto oportunismo político enmarcado en estrategias muy débiles de *knowledge mobilization* (típicamente en el caso del CERES).
11. En las prescripciones generales de política impulsadas por distintos actores del sector privado y la sociedad civil aparecen con frecuencia paradigmas de política que responden a normas globales conjugadas con elementos locales como la crítica a la “burocratización” de los organismos educativos estatales y al “bloqueo a la innovación” encarnado por los actores sindicales. Este es el caso, en particular, de los discursos que postulan modelos de mayor autonomía escolar y rendición de cuentas (SAWA), ampliamente extendidos y considerados “intrínsecamente positivos” por distintos actores de buena parte del espectro político, aun en ausencia de evidencia empírica concluyente sobre sus efectos. Este punto no hace sino remarcar la incidencia de los procesos de globalización en la formulación de política a nivel local.
12. Por su parte, las organizaciones que nuclean a los proveedores educativos privados en Uruguay presentan características algo atípicas en la comparación internacional por cuanto no han logrado constituirse en actores clave con amplia capacidad de *lobby*, como sí ocurre en otros países de la región. Más clara en el caso de los privados laicos que en el caso de los religiosos, esta falta de incidencia real sobre el proceso de formulación de políticas parece estar relacionado con la voluntad de no exponerse a reformas que, si bien podrían beneficiarlos financieramente, traerían aparejadas mecanismos de rendición de cuentas que son interpretados como amenazas a la libertad de enseñanza y autonomía de gestión de las que gozan actualmente.
13. Finalmente, a excepción de los actores gubernamentales y los miembros de



la coalición de gobierno, el resto de los relevados tiende a identificar a los sindicatos docentes como espacios de resistencia a todo cambio. De allí que no se propicie la incorporación de los trabajadores del sector educativo en los debates promovidos, por ejemplo, por Eduy21, pero tampoco en debates más generales. También habría que señalar que la propia posición reactiva o pasiva que asumen los sindicatos lleva a que sea sumamente difícil que puedan emerger como interlocutores de un diálogo y debate público. Entre nuestros entrevistados, el representante de SINTEP fue quien más enfáticamente planteó la necesidad de trascender la posición defensiva y lanzarse a la producción de discurso en términos propositivos. Existe por tanto una necesidad de que los actores del “arco progresista” y, en particular, los sindicatos asuman el desafío de lanzarse a un trabajo de corte programático que les permita superar su posición de meros defensores de un estado de cosas más o menos estabilizado.

Referencias

- Avelar, M. (2017). Advocacy as core business: new philanthropy strategies in Brazilian education policymaking. In CIES 2017 (pp. 1–8). Atlanta, US.
- Ball, S. J. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the “competition state.” *Journal of Education Policy*, 24(1), 83–99. <http://doi.org/10.1080/02680930802419474>
- Ball, S. J. (2012). *Global education inc: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. London/ New York: Routledge. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=GimCy7xjYYgC&oi=fnd&pg=PR3&dq=education+inc+autor:ball&ots=wqkndaMXLX&sig=XM7_Xsl-bwIbl1GTt9dpVgOcj00
- Ball, S. J., & Junemann, C. (2012). *Networks, new governance and education*. Bristol: Policy Press. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=XGjkemFLLHoC&oi=fnd&pg=PR1&dq=autor:ball+autor:junemann&ots=4-DtwzrQpe&sig=5C1sQfxClKOhtISjLM1nHrd4cdc>
- Ball, S. J., & Olmedo, A. (2011). Global Social Capitalism: using enterprise to solve the problems of the world. *Citizenship, Social and Economics Education*, 10(2), 83. <http://doi.org/10.2304/csee.2011.10.2.83>
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Brussels: Education International.
- Barnett, M., & Finnemore, M. (2004). *Rules for the world: International organizations in global politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=tNIBEN-Woq84C&oi=fnd&pg=PR5&dq=autor:barnett+autor:finnemore&ots=79_rmPHOwd&sig=O5rg-daDGilMPkFCaGsPJQQJ00OY
- Belfield, C. R., & Levin, H. M. (2002). *Education privatization: Causes, consequences and planning implications*. Paris: IIEP-UNESCO. http://info.worldbank.org/etools/docs/library/250786/session5EduPrivatizationBelfieldand_Levin.pdf
- Bellei, C., & Orellana, V. (2014). *What Does “Education Privatisation” Mean? Conceptual Discussion and Empirical Review of Latin American Cases* (ESP Working Paper Series - Open Society Foundations No. 62). New York.
- Bentancur, N. (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay: racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. <https://scholar.google.es/scholar?hl=es&q=Las+reformas+educativas+de+los+a%C3%B1os+noventa+en+Argentina%2C+Chile+y+Uruguay%3A+racionalidad+pol%C3%ADtica%2C+impactos+y+legados+para+la+agenda+actual&btnG=&lr=>
- Bentancur, N. (2016). Las “ Coaliciones Promotoras ” de las políticas educativas : Marco conceptual y aplicación a un caso nacional. *Revista de Estudios Teóricos Y Epistemológicos En Política Educativa*, 1(1), 150–170.

- Bordoli, E., & Conde, S. (2016). El progresivo encanto por la gestión privada Análisis de modelos de gestión público-privado en enseñanza media en Uruguay (2002-2013). *Educação & Sociedade*, 37(134), 73–90. <http://submission.scielo.br/index.php/es/article/view/157845>
- Brum, S., & Silva, K. (2013). *Evolución de la Educación Secundaria en los últimos cincuenta años. Desafíos para la próxima década*. Montevideo: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- Burch, P. (2009). *Hidden markets: The new education privatization*. New York: Routledge.
- Coupland, C., Currie, G., & Boyett, I. (2008). New Public Management and a Modernization Agenda: Implications for School Leadership. *International Journal of Public Administration*, 31(9), 1079–1094. <http://doi.org/10.1080/01900690801945673>
- D'Avenia, L. (2013). *Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década*. Montevideo: Instituto Nacional de Evaluación Educativa. <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/evolucion-estructura-inst.pdf>
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1–17. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/026809399286468>
- Dale, R. (2000). Globalization and education: Demonstrating a “common world educational culture” or locating a “globally structured educational agenda”? *Educational Theory*, 50(4), 427–448. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1741-5446.2000.00427.x/full>
- Day Ashley, L., McLoughlin, C., Aslam, M., Engel, J., Wales, J., Rawal, S., ... Rose, P. (2014). *The role and impact of private schools in developing countries. Education Rigorous Literature Review*. London: DFID.
- Dufrechou, H., Garcia, M., Jauge, M., Sanguinetti, M., & Messina, P. (2017). *La Economía Política de la Privatización Educativa*. Inédito.
- Errandonea Lennon, G., Gómez, G., Pereira, C., Orós, C., Ascué, N., Manber, D., & Maestro, F. (2014). *A 140 años de la educación del pueblo: Aportes para la reflexión sobre la educación en el Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.
- Fontdevila, C., Avelar, M., & Verger, A. (2017). *Policy-influence as Core Business : Systematizing Corporate Actors ' Strategies in the Promotion of Market Education Reforms*.
- Goldie, D., Linick, M., Jabbar, H., & Lubienski, C. (2014). Using bibliometric and social media analyses to explore the “echo chamber” hypothesis. *Educational Policy*, 28(2), 281–305. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0895904813515330>
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275. <http://doi.org/10.2307/422246>
- Hogan, A., Sellar, S., & Lingard, B. (2016). Commercialising comparison: Pearson puts the TLC in soft capitalism. *Journal of Education Policy*, 31(3), 243–258. <http://doi.org/10.1080/02680939.2015.1112922>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa INEEd (2014). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014.

- Instituto Nacional de Evaluación Educativa INEEd (2017). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015 - 2016. <http://ineed.edu.uy/nuestro-trabajo/informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-2015-2016.html>
- Jessop, B. (2004). Critical semiotic analysis and cultural political economy. *Critical Discourse Studies*, 1(2), 159–174. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17405900410001674506>
- Jessop, B. (2010). Cultural political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3(3-4), 336–356. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19460171003619741>
- Jessop, B., & Oosterlynck, S. (2008). Cultural political economy: On making the cultural turn without falling into soft economic sociology. *Geoforum*, 39(3), 1155–1169. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718507000097>
- Levin, H. M., & Belfield, C. R. (2003). The Marketplace in Education. *Review of Research in Education*, 27, 183–219. <http://doi.org/10.3102/0091732X027001183>
- Lingard, B., & Sellar, S. (2013). Globalization, edu-business and network governance: the policy sociology of Stephen J. Ball and rethinking education policy analysis. *London Review of Education*, 11(3), 265–280. <http://doi.org/10.1080/14748460.2013.840986>
- Lubienski, C. (2003). Instrumentalist Perspectives on the “Public” in Public Education: Incentives and Purposes. *Educational Policy*, 17(4), 478–502.
- Lubienski, C. (2006). School choice and privatization in education: An alternative analytical framework. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 4(1), 1–26. <http://www.jceps.com/print.php?articleID=57>
- Lubienski, C., Brewer, T. J., & La Londe, P. G. (2016). Orchestrating policy ideas: Philanthropies and think tanks in US education policy advocacy networks. *The Australian Educational Researcher*, 43(1), 55–73. <http://link.springer.com/article/10.1007/s13384-015-0187-y>
- Marconi, C., & Lara, C. (2013). *Evolución de la educación inicial y primaria en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década*. Montevideo: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- Martins, E. M., & Krawczyk, N. R. (2016). Entrepreneurial Influence in Brazilian Education Policies: The Case of Todos Pela Educação. In A. Verger, C. Lubienski, & G. Steiner-Khamsi (Eds.), *World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry*. London/New York: Routledge.
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M., & Ramirez, F. (1997). World society and the nation-state. *American Journal of Sociology*, 103(1), 144–181. <http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/231174>
- Nahum, B. (2007). *Estadísticas Históricas del Uruguay 1900-1950. Tomo 1: Población y Sociedad, Política, Educación, Estado*. Montevideo: Universidad de la República.
- Nambissan, G. B., & Ball, S. J. (2010). Advocacy networks, choice and private schooling of the poor in India. *Global Networks*, 10(3), 324–343. <http://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2010.00291.x>
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*. London: Sage.
- Plank, D. (2006). Unsettling the State - How “Demand” Challenges the Education System in the US. *European Journal of Education*, 41(1), 13–27. <http://doi.org/10.1111/j.1465-3435.2006.00243.x>

Robertson, S. L., & Dale, R. (2015). Towards a “critical cultural political economy” account of the globalising of education. *Globalisation, Societies and Education*, 13(1), 149–170. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14767724.2014.967502>

Romo, N. (2012). Escuela, medio rural e igualdad de oportunidades: ¿un trío imposible? *Documentación Social*, (146), 135–154.

Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press. <http://doi.org/10.1002/pam.4050150111>

Saltman, K. (2009). The Rise of Venture Philanthropy and the Ongoing Neoliberal Assault on Public Education: The Eli and Edythe Broad Foundation Kenneth. *Workplace: A Journal for Academic Labor*, (16), 53–72. <http://prophet.library.ubc.ca/ojs/index.php/workplace/article/view/182244>

Scott, J. (2009). The Politics of Venture Philanthropy in Charter School Policy and Advocacy. *Educational Policy*, 23(1), 106–136. <http://doi.org/10.1177/0895904808328531>

Steiner-Khamsi, G. (2003). The Politics of League Tables. *JSSE - Journal of Social Science Education*, 2(1). <http://doi.org/10.2390/jsse-v2-i1-470>

Strassheim, H., & Kettunen, P. (2014). When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 10(2), 259–277. <http://doi.org/10.1332/174426514X13990433991320>

Takeda, N., Demas, A., & Shibuya, K. (2014). *World Bank Portfolio Review of School Autonomy and Accountability : Operations and Analytical Work*. Washington D.C.: World Bank.

UNESCO. (2016). Institute for Statistics. http://uis.unesco.org/indicador/edu-part-enrl-sector_edu

Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: The promotion of public–private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*, 27(1), 109–130. <http://doi.org/10.1080/02680939.2011.623242>

Verger, A. (2016). The Global Diffusion of Education Privatization: Unpacking and Theorizing Policy Adoption. In K. Mundy, A. Green, B. Lingard, & A. Verger (Eds.), *Handbook of Global Education Policy* (pp. 64–80). New York: Wiley-Blackwell.

Verger, A., Fontdevila, C., & Zancajo, A. (2016). *The privatisation of education: a political economy of global education reform*. New York: Teachers College Press.

Verger, A., Fontdevila, C., & Zancajo, A. (2017). Multiple paths towards education privatization in a globalizing world: a cultural political economy review. *Journal of Education Policy, ahead of p*, 1–31. <http://doi.org/10.1080/02680939.2017.1318453>

Verger, A., Moschetti, M., & Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Brussels: Education International.

Apéndice I

Pauta de entrevista: Proyecto EI – *Case-study*: Uruguay

Advertencia: No todas los bloques de preguntas aplican para todos los entrevistados.

Bloque I: *Información general* del entrevistado y la institución a la que pertenece

- ¿Cuál es su vínculo y rol dentro de [institución]?
- Para organizaciones no gubernamentales:
 - o ¿Cómo se origina la institución a la que pertenece?
 - o ¿Cuáles son sus objetivos o razones de ser?
 - o ¿Cómo se organiza y quiénes la integran?
- Para organismos públicos
- o ¿Cuáles son las áreas de injerencia, responsabilidades o funciones de la institución a la que pertenece dentro del esquema institucional de gobierno del sistema educativo?

Bloque II: Identificación de la *teoría del cambio* (**desafíos percibidos** –qué–, **causas o factores atribuidos** –por qué–, **intervenciones propuestas** –cómo atacar los problemas)

- Abierta: ¿Cuáles son a su juicio los principales desafíos del sistema educativo uruguayo en la actualidad?
- Luego: Indagar en torno de las siguientes dimensiones:
 - o Acceso y disponibilidad
 - o Calidad
 - o Equidad
- ¿Qué causas o factores explican la emergencia de estos desafíos?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos que dificultan el abordaje de estos desafíos?
- Abierta: ¿Qué tipo de intervenciones de política serían necesarias para revertirlos?
- Luego: Indagar en las siguientes dimensiones:
 - o Modelo de gobierno (nivel sistema)
 - o Modelo de financiamiento (nivel sistema)
 - o Modelo de gestión (nivel institucional)
 - o Aspectos curriculares y pedagógicos
 - o Evaluación
 - o Carrera docente
- Si no surge el tema transversalmente, indagar en el rol de 'lo privado' en la teoría del cambio que presenta el entrevistado.

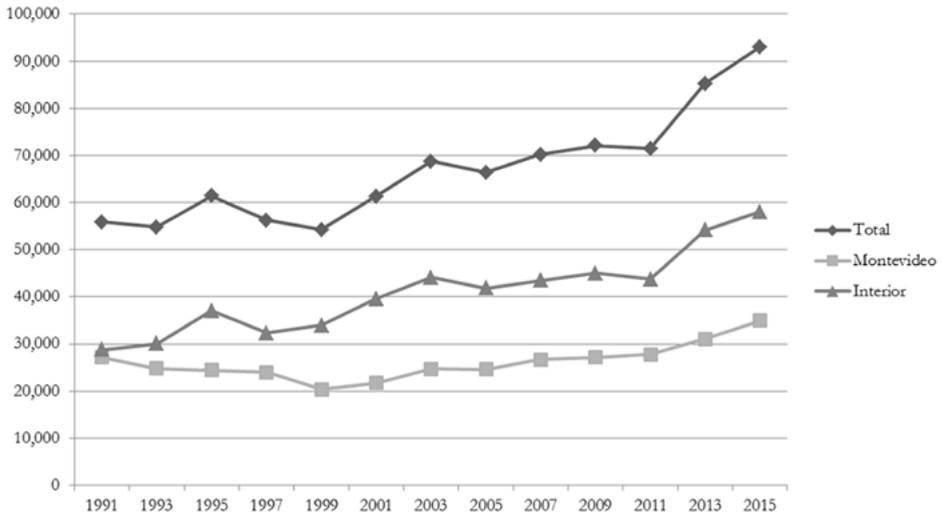


Bloque III: Identificación de las visiones alternativas

- ¿Cuáles son a su juicio los principales actores e instituciones que participan del debate en torno de los problemas o desafíos del sistema educativo?
- ¿Qué visiones generales tiene cada uno de esos actores e instituciones? ¿A qué atribuyen los problemas o desafíos?
- ¿Cuáles de estos actores han logrado incidir en la agenda de política educativa en los últimos años?
- ¿En qué políticas concretas (o bloqueos de política) se ha evidenciado la incidencia de estos actores?

Apéndice II

Gráfico A. Evolución de la cantidad de alumnos matriculados en educación técnico profesional pública. Total, Montevideo e Interior. 1991-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir Informes estadísticos del Departamento de Estadística del CETP-UTU.

Cuadro A. Evolución de la cantidad de alumnos matriculados por departamento como porcentaje del total según nivel educativo. 1991-2015.

Departamento	Inicial		Primaria		Media		Total	
	1991	2015	1991	2015	1991	2015	1991	2015
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Montevideo	46.4%	38.7%	38.6%	36.3%	48.6%	37.8%	43.3%	37.3%
Interior	53.6%	61.3%	61.4%	63.7%	51.4%	62.2%	56.7%	62.7%
Artigas	1.8%	2.3%	3.2%	2.5%	2.4%	2.7%	2.7%	2.6%
Canelones	11.9%	15.4%	13.3%	16.4%	11.0%	15.5%	12.2%	15.8%
Cerro Largo	2.3%	2.6%	3.1%	2.9%	2.7%	2.9%	2.8%	2.8%
Colonia	3.8%	3.9%	3.6%	3.7%	3.3%	3.3%	3.5%	3.6%
Durazno	1.8%	1.7%	2.0%	1.8%	1.7%	1.8%	1.8%	1.8%
Flores	0.9%	0.7%	0.8%	0.7%	0.9%	0.8%	0.9%	0.8%
Florida	2.5%	1.7%	2.2%	2.0%	1.9%	1.9%	2.1%	1.9%
Lavalleja	2.5%	1.7%	1.9%	1.7%	1.7%	1.7%	1.9%	1.7%
Maldonado	3.1%	5.4%	3.5%	5.5%	3.3%	5.4%	3.4%	5.5%
Paysandú	2.6%	3.5%	3.9%	3.9%	3.1%	3.8%	3.5%	3.8%
Río Negro	1.9%	2.0%	1.9%	1.9%	1.7%	1.6%	1.8%	1.8%
Rivera	3.0%	3.4%	3.7%	3.6%	2.8%	3.7%	3.3%	3.6%
Rocha	2.2%	2.3%	2.4%	2.2%	2.1%	2.1%	2.3%	2.2%
Salto	3.6%	4.7%	4.5%	4.5%	3.5%	4.3%	4.0%	4.4%
San José	2.5%	3.3%	3.2%	3.4%	2.5%	3.1%	2.8%	3.3%
Soriano	2.8%	2.4%	3.1%	2.7%	2.8%	2.7%	2.9%	2.7%
Tacuarembó	2.9%	2.9%	3.4%	2.9%	2.4%	3.2%	3.0%	3.0%
Treinta y Tres	1.5%	1.4%	1.8%	1.4%	1.6%	1.6%	1.7%	1.5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos, Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación, Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay; e Informes estadísticos de los Departamentos de Estadística CEIP, CES y CETP-UTU.

Nota: Primaria no incluye educación especial. Media incluye educación secundaria y técnico profesional. No existen registros oficiales de matrícula en instituciones privadas técnico profesionales, habilitadas solo a partir de 2015.





Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale



**Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)**

Usted es libre por:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y crear a partir del material

Bajo los siguientes términos:

Atribución — Usted debe darle crédito a esta obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia, e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciante.

NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.

CompartirIgual — Si usted mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, usted podrá distribuir su contribución siempre que utilice la misma licencia que la obra original.

Las opiniones, recomendaciones y conclusiones de este estudio son atribuibles exclusivamente a los autores del mismo, salvo cuando se indique expresamente lo contrario, y no conllevan automáticamente el respaldo de la Internacional de la Educación. Se han tomado todas las precauciones razonables para verificar la información contenida en esta publicación. Sin embargo, el material publicado no se distribuye bajo ningún tipo de garantía, explícita o implícita. Ni la Internacional de la Educación ni ninguna persona que actúe en su nombre podrá ser hecha responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí contenida.

Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones

Eloísa Bordoli, Pablo Martinis, Mauro Moschetti,
Stefanía Conde y Marcelo Alfonzo
Septiembre 2017



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale

Sede

5 bd du Roi Albert II
1210 Bruselas, Bélgica
Tel +32-2 224 0611
headoffice@ei-ie.org

www.ei-ie.org
[#unite4ed](https://twitter.com/unite4ed)

La Internacional de la Educación representa a organizaciones de docentes y otros trabajadores y trabajadoras de la educación de todo el planeta.

Es la mayor federación de sindicatos del mundo, que representa a 32 millones de trabajadores y trabajadoras de la educación en unas cuatrocientas organizaciones en 170 países y territorios de todo el mundo. La Internacional de la Educación agrupa a todos los docentes y demás trabajadores de la educación.



Atribución-NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Publicado por la Internacional de la educación - Septiembre 2017
ISBN 978-92-95109-45-2 (Paperback)
978-92-95109-46-9 (PDF)

Foto de portada: Pablo Rivara[CC BY-SA 2.0],
via Wikimedia Commons.