

# El avance privatizador en la educación uruguaya: discursos y políticas

Ec. Hugo Dufrechou, Ec. Martín Jauge,  
Ec. Pablo Messina, Prof. Manuel Oroño,  
Prof. Eduardo Sánchez y Ec. Martín Sanguinetti  
Junio 2019



Investigaciones  
Internacional  
de la Educación

# El avance privatizador en la educación uruguaya: discursos y políticas

Ec. Hugo Dufrechou, Ec. Martín Jauge, Ec. Pablo Messina  
Prof. Manuel Oroño, Prof. Eduardo Sánchez y Ec. Martín Sanguinetti  
Junio 2019



Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Unión Australiana de Educadores

## Acerca de los autores:

### **Ec. Hugo Dufrechou**

Maestrando en Historia Económica (Facultad de Ciencias Sociales).  
Integrante de la Cooperativa de Trabajo Comuna.  
[hugod@cooperativacomuna.uy](mailto:hugod@cooperativacomuna.uy)

### **Ec. Martín Jauge**

Maestrando en Historia Económica (Facultad de Ciencias Sociales).  
Integrante de la Cooperativa de Trabajo Comuna.  
[martinj@cooperativacomuna.uy](mailto:martinj@cooperativacomuna.uy)

### **Ec. Pablo Messina**

Maestrando en Historia Económica (Facultad de Ciencias Sociales).  
Integrante de la Cooperativa de Trabajo Comuna. Docente de la Facultad  
de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.  
[pablom@cooperativacomuna.uy](mailto:pablom@cooperativacomuna.uy)

### **Manuel Oroño**

Profesor de Física en Educación Media (egresado del Instituto de  
Profesores Artigas).  
[manuelorono2806@gmail.com](mailto:manuelorono2806@gmail.com)

### **Eduardo Sánchez**

Maestrando en Teoría y Práctica en educación (Facultad de Humanidades  
y Ciencias de la Educación). Profesor de Historia en Educación Media  
(egresado del Instituto de Profesores Artigas). Docente de los Institutos  
Normales (IINN).  
[edusanchez1968@live.com](mailto:edusanchez1968@live.com)

### **Ec. Martín Sanguinetti**

Maestrando en Manejo Costero Integrado (Centro Universitario de la  
Región Este). Integrante de la Cooperativa de Trabajo Comuna. Docente  
de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad  
de la República.  
[martins@cooperativacomuna.uy](mailto:martins@cooperativacomuna.uy)

## 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.

# El avance privatizador en la educación uruguaya: discursos y políticas



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

Publicado por la Internacional de la educación - Junio 2019

ISBN 978-92-95109-54-2 (Paperback)

978-92-95109-55-5 (PDF)

Foto de portada: © Camilo Wuhl



# Índice de contenidos

<b>Prólogo</b>	<b>7</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>11</b>
<b>Introducción general</b>	<b>15</b>
<b>PARTE A. Mercantilización y privatización: Análisis Político del Discurso</b>	<b>17</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>17</b>
<b>2. Metodología</b>	<b>20</b>
2.1 Análisis político del discurso	20
2.2 Medios de prensa seleccionados	21
<b>3. Búsqueda</b>	<b>23</b>
3.1 Los orígenes de la universidad privada y claves del discurso privatizador	23
3.2 “La crisis de la educación” como lugar común	29
3.3 Apuestas al mercado “gratuito” en educación	35
<b>4. El País, La Diaria y El Observador</b>	<b>46</b>
4.1 Registro de artículos	46
4.2 La educación como tema recurrente	47
4.3 Análisis del discurso presente en los artículos y en las editoriales	48
4.3.1 Crisis educativa	48
4.3.2 Gestión pública	61
<b>5. Posiciones discursivas del Parlamento</b>	<b>70</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>83</b>

<b>PARTE B. La privatización educativa en Uruguay</b>	<b>87</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>87</b>
<b>2. ¿Qué es la privatización educativa?</b>	<b>89</b>
<b>3. El sistema educativo de Uruguay</b>	<b>93</b>
3.1 Sobre los recursos y la eficiencia: el caso de Uruguay	93
3.2 La matriculación en la educación: desde la década de 1990 a la actualidad	96
3.3 Descripción de la oferta	102
3.4 Los actores de la educación privada	103
<b>4. La Ley de Mecenazgo</b>	<b>105</b>
<b>5. Las inversiones vía participación público privada</b>	<b>113</b>
5.1 Origen de las Inversiones vía participación público privada	113
5.2 Sobre la normativa en Uruguay	115
5.3 Las Inversiones vía PPP en la educación de Uruguay	115
5.4 Los costos de las PPP	118
5.5 Análisis de los contratos de PPP	119
5.6 Críticas	120
<b>6. Reflexiones finales</b>	<b>124</b>
Bibliografía	127
<b>Anexo I</b>	<b>130</b>

## Prólogo

por Agustín Cano Menoni

La historia política de los sistemas educativos podría leerse por el lente del conflicto permanente entre las fuerzas que pugnan por democratizar el acceso a la educación como parte de una idea de emancipación cultural general y las que buscan preservar sus privilegios. En 1803, el presidente de la *Royal Society* de Inglaterra, se opuso a un proyecto de ley dirigido a crear escuelas elementales en todo el reino, su argumento afirmaba: “En teoría, el proyecto de dar una educación a las clases trabajadoras es ya bastante equívoco y, en la práctica, sería perjudicial para su moral y su felicidad. Enseñaría a las gentes del pueblo a despreciar su posición en la vida en vez de hacer de ellos buenos servidores en la agricultura y otros empleos a los que les ha destinado su posición. En vez de enseñarles subordinación, les haría facciosos y rebeldes, como se ha visto en algunos condados industrializados. Podrían entonces leer panfletos sediciosos, libros peligrosos y publicaciones contra la cristiandad. Les haría insolentes ante sus superiores; en pocos años, el resultado sería que el gobierno tendría que utilizar la fuerza contra ellos”<sup>1</sup>. El conflicto de quién tiene derecho a la educación (¿quién puede ser ciudadano?) es constitutivo de los sistemas educativos modernos, pero desde el siglo XIX fue cambiando en sus términos. El desarrollo industrial y científico-tecnológico, así como los cambios sociales y demográficos que estos procesos conllevaron, hicieron que la generalización de la cobertura educativa se volviera una necesidad para el desarrollo capitalista y la consolidación de los estados republicanos.

Con la crisis del Estado de Bienestar y la reorganización de la derecha neoliberal a nivel mundial, los sistemas nacionales de educación pública también fueron puestos en crisis. Por una parte, estaban los referentes empíricos de la “crisis orgánica de los sistemas educativos modernos”<sup>2</sup>. Junto con ello, apareció un diagnóstico sobre la crisis y una ofensiva reformista producidos y propagados por el conglomerado de instituciones económicas, políticas y académicas del neoliberalismo globalizado. En efecto, desde la década de 1970, el neoliberalismo puso a la educación en el centro

---

1 Citado por: Manuel De Puelles (2002), “Estado y educación: una relación histórica”, en: Aurora Ruiz (coordinadora): *“La escuela pública: el papel del Estado en la educación”*. Madrid: Biblioteca Nueva (pág. 29).

2 La definición es de Adriana Puiggrós (1995), *Volver a educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX*, Buenos Aires: Ariel.

de su programa. De la mano de la teoría del capital humano, resignificó el significado educación y asoció los objetivos de cobertura a su programa de diversificación segmentada. De este modo, logró plantear una relación de correspondencia entre cobertura educativa y diferenciación social, así como entre aumento de la cobertura y desarrollo del sector privado. El resultado fue un ininterrumpido crecimiento de la educación privada apuntalado por el desfinanciamiento del sector público.

Aquí hay, entonces, una clave de lectura para la historia larga de las luchas educativas. En 1803, el presidente de la *Royal Society* de Inglaterra alertaba que, si se creaban escuelas públicas de acceso popular, “en pocos años, el resultado sería que el gobierno tendría que utilizar la fuerza contra ellos”. En 1995, Germán Rama (Director de la Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay entre 1995 y 2000) alertaba al parlamento uruguayo que, si no se promovía la educación preescolar y las escuelas de tiempo completo, en el futuro en su lugar se verían obligados a “tener que levantar cárceles, porque existe un problema de marginalidad que en nuestro país todavía no alcanza los mismos niveles que se presentan en otras naciones y estamos a tiempo de evitarlo con políticas de integración”<sup>3</sup>. En dos siglos, el acceso del pueblo a la educación pasó de ser una amenaza a ser el antídoto para la amenaza. Esto evidencia el cambio del estatuto de la educación en relación con los cambios históricos y sociales. Como ha señalado Adriana Puiggrós, la “crisis de la educación” expresa, en el fondo, el fracaso de los Estados para integrar plenamente a sus ciudadanos<sup>4</sup>. Y la respuesta neoconservadora radica en la destitución de ese mandato, o su *resignificación* en una gramática de contención social, que no es lo mismo, pero es igual. Esto se pone en evidencia en uno de los documentos analizados en este libro, en el que un editorialista del semanario *Búsqueda*, para resaltar las virtudes del liceo Impulso, destaca: “las aulas, integradas, forman un pentágono vidriado que ofrece un sistema panóptico luminoso y transparente” (*Búsqueda*, 03/08/2018). No muy luminoso, pero sí bien transparente es el significado de esta concepción más policial que pedagógica: para los pobres, vigilancia. La educación es, a su modo, la política.

Este es el marco en el que es necesario ubicar la importancia del libro que tengo el honor de prologar. Ocupa su lugar en la contienda política por el derecho a la educación y lo hace al cumplir una tarea crucial: evidenciar las formas contemporáneas que asume en Uruguay el programa privatizador, identificando sus actores, deconstruyendo los principales núcleos ideológicos del discurso hegemónico (en particular, aquellos que logran instituirse como sentido común), señalando las modalidades existentes de privatización directa e indirecta, así como las tendencias de mercantilización en curso que es posible visualizar o anticipar y estableciendo relaciones entre estos diferentes elementos.

\* \* \*

3 Citado por Pablo Martinis (2006): “Educación, pobreza e igualdad: del ‘niño carente’ al ‘sujeto de la educación’”, en: Martinis y Redondo (comps), *Igualdad y educación escrituras (entre) dos orillas*, Buenos Aires: Del estante editorial.

4 Puiggrós, Adriana, *Ob. Cit.*

Buena parte del poder del discurso reformista neoconservador consiste en presentarse como exterior a aquello que está en *crisis* (sin responsabilidades en el asunto), pero portando una solución técnico-administrativa para solucionarlo. El movimiento que lo enfrente debe asumirse implicado, debe asumirse carente de recetas y político, pero debe también formular y sostener un programa de transformación educativa concebido como espacio de diálogo y construcción de respuestas a los múltiples problemas realmente existentes en nuestra educación pública. Queda así planteada la pregunta sobre las *alternativas* pedagógicas. Y al referir a las alternativas no solo evoco aquello que está por hacerse, sino también al conjunto de experiencias ya en curso (sin editorialista indignado que les cante) que – lejos de cualquier mesianismo reformista – son la base sobre la cual será posible sustentar mayores niveles de transformación de la política educativa.

Pero también para esto – sobre todo para esto – necesitamos una oposición consistente al programa neoconservador de privatización educativa; porque es la propia posibilidad de construir respuestas (y nuevas preguntas) dirigidas a mejorar nuestra educación la que se ve comprometida si el sistema educativo se convierte en un mercado o un casi-mercado de proveedores que compiten con ofertas segmentadas según nivel socio-económico (le llaman “descentralización”), burocracias tecno-administrativas que organizan costosas mediciones y *rankings* (le llaman “evaluación”), educadores precarizados que han sido destituidos de su lugar de autonomía intelectual y libertad pedagógica y convertidos en técnicos administradores de protocolos estandarizados de medición de aprendizajes (le llaman “calidad”), y familias que son concebidas como clientelas que hay que *fidelizear*. De allí que ambos movimientos (oposición y propuesta alternativa) sean necesarios y se completen mutuamente. Al trabajar en el primero de los movimientos, el libro que aquí se presenta constituye un aporte indispensable para visualizar los diferentes componentes simbólicos y materiales de los procesos de mercantilización y privatización educativa en Uruguay.

\* \* \*

En toda América Latina el programa educativo neoliberal ha avanzado de la mano de “frentes reformistas cívico-empresariales”<sup>5</sup>. En Brasil, una articulación de bancos y empresarios representantes del 80 % del poder económico del país conformó el “Movimiento por la Base Nacional Común Curricular” (o “marco curricular común”, en la expresión más al uso en nuestro medio). Aquí, el movimiento ha asumido características fuertemente conservadoras al aliarse con otro movimiento, “*Escola sem Partido*”, ligado a los grupos afines a Bolsonaro, que desarrolla campañas oscurantistas de hostigamiento y caza de brujas a docentes. En México, durante el

---

5 La expresión fue acuñada por Mauro Joaquín Ramírez al analizar el caso mexicano (ver: <https://www.jornada.com.mx/2018/07/28/opinion/015a2pol>)



gobierno de Peña Nieto, se impuso con violencia una reforma educativa digitada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) e impulsada también por un frente de este tipo, liderado por la organización empresarial “Mexicanos primero”. La reforma se realizó con total fracaso, fracturó al sistema educativo mexicano y agravó los problemas que anunciaba resolver. En dicho período, en México, se llegó al absurdo de gastar más en evaluación que en formación docente. En Uruguay, Eduy21 tiene las características de un poderoso frente cívico empresarial que, consciente de su poder, presiona en la actualidad para obtener compromisos de gobierno por parte de todos los partidos políticos.

Y aquí radica el último elemento de este libro que me gustaría destacar: la potencia de la articulación para la producción de conocimiento entre colectivos de educadores e investigadores provenientes de diferentes espacios, en este caso, la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) y la Cooperativa Comuna. Tanto el desmontaje del sentido común, adverso a la educación pública, como la articulación de la resistencia al programa privatizador desde un programa alternativo de transformación, requieren de este tipo de asociaciones y este tipo de trabajos, que puedan disputar en el plano de la producción de conocimientos a los *think tank* de los frentes cívico-empresariales. Hay mucho por hacer y el libro que aquí se presenta será una muy buena herramienta en el camino.

## Resumen ejecutivo

Este trabajo se enmarca en una campaña de escala mundial contra la privatización de la educación pública, que viene llevando a cabo la Internacional de la Educación. Parte de esta campaña consiste en generar pensamiento crítico para reflexionar y combatir el avance privatizador de la educación. En este marco, el presente documento pretende continuar la discusión crítica sobre los procesos privatizadores de la educación para el caso uruguayo, en el entendido de que es necesario seguir construyendo herramientas analíticas que motiven la discusión y den argumentos para comprender y enfrentar la embestida a la que se enfrenta la educación pública hoy.

La publicación es el resultado de una coautoría entre integrantes de la Cooperativa de Trabajo Comuna y docentes de enseñanza media pertenecientes a la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES).

En particular, el aporte de este documento tiene dos grandes apartados. El primer apartado se propone abordar el **cómo** se asienta y naturaliza el proceso privatizador, es decir, cómo el avance privatizador tiene una dinámica cotidiana que va construyendo un *"sentido común"*, el cual, de alguna manera, naturaliza el avance de nuevas herramientas privatizadoras. Para ello, se recurre al análisis político del discurso, al recorrer medios de prensa relevantes en diferentes momentos y mostrar cómo los discursos son generadores de opinión, en este caso, con un claro sesgo hacia la privatización.

Para guiar el análisis, se parte de dos ejes de trabajo: **a.** el "discurso hegemónico" desvaloriza la educación pública y exalta a la educación privada; **b.** esta construcción de sentido común no es neutra y su objetivo es crear condiciones "ideológicas" para disputar recursos de la educación pública y favorecer la financiación de la educación privada.

En este sentido, la investigación deja en evidencia que el significativo "crisis de la educación", instalado como sentido común, no debe interpretarse como una

operación ingenua o neutral. Detrás del enunciado hegemónico están los intereses corporativos de empresas y de la Iglesia Católica, los cuales no solo disputan un sentido de la educación pública, sino también parte del presupuesto público. A su vez, a través del discurso hegemónico de la “crisis de la educación”, se visualiza una fuerte apuesta a impulsar la apertura del mercado en la educación, ya sea a través de *vouchers* o mediante la financiación directa o indirecta del Estado de los liceos “públicos” de gestión privada.

El segundo apartado analiza **por qué** en este momento histórico el avance privatizador toma más fuerza y ataca con herramientas novedosas y de importante impacto en lo que refiere a la obtención de recursos públicos, que se desvían al sector privado. También profundiza en qué son estas herramientas, cómo afectan al servicio público educativo y cómo pueden profundizar el proceso privatizador en el corto y mediano plazo. Para realizar este trabajo, se hace un recorrido histórico sobre la oferta y la demanda educativa, con el fin de analizar en qué situación se encuentra hoy día y, a partir de allí, se analizan las dos herramientas de avance privatizador más importantes que están en marcha actualmente: la participación público privada (PPP) y los centros educativos gratuitos de gestión privada.

Las tasas de matriculación del sector privado en Uruguay son elevadas en términos relativos a las del mundo y la región. Dichos niveles de matrícula privada tienen la característica de que, casi en su totalidad, son financiados por gasto privado que realizan los hogares. Esto nos posiciona entre los países que más gasto privado en educación realizan, en relación con su Producto Interno Bruto (PBI), en el continente. La expansión de la matrícula privada parece encontrar su techo con las exoneraciones fiscales tradicionales y vía gasto de los hogares, por tanto, precisa de una nueva etapa de disputa de recursos para expandirse. Debido a lo anterior, el sector privado avanza con nuevas herramientas para lograr su expansión al captar recursos del Estado. En ese marco, nos parece más acertado pensar en la idea de una “privatización por etapas”.

Una de las herramientas analizadas son las modificaciones a la Ley de Mecenazgo o de donaciones especiales. A través de esta modificación, se generaron incentivos fiscales para la donación de empresas a instituciones educativas privadas.

El resultado de esta política fue la consolidación y el incremento de oferta educativa privada, principalmente en educación media, en sectores en los que no existía, como zonas de contexto socioeconómico vulnerable, a través de centros educativos privados gratuitos. En este contexto, aparecen los liceos gratuitos de gestión privada, y lógicas de funcionamiento parecidas a las conocidas como escuelas “charter” o “concertadas”. Si bien este tipo de experiencia no es aún de gran masividad, sí han generado un gran impacto en lo mediático y se corre riesgo de que se expandan en el mediano plazo.

Además, merece la pena destacar que, con este mecanismo de promoción de donaciones, el Estado voluntariamente resigna su papel como redistribuidor de recursos en la economía. En lugar de recaudar impuestos para destinarlos en servicios públicos capaces de alcanzar a la totalidad de sus habitantes, resigna ingresos fiscales para que los sectores capitalistas inviertan en el tipo de servicios que a ellos les interesa; esto genera que el Estado se convierta en el principal financista de una política educativa en la que no participa ni incide. A su vez, se generan procesos formativos de estudiantes o futuros profesionales, dependientes de cierto tipo de insumo o tecnología para la práctica de la actividad, o centros educativos que, al tener mecanismos selectivos, ayudan a estigmatizar aún más las personas dentro de su comunidad.

Por último, se debe señalar que, como política educativa, adolece de una extrema vulnerabilidad a los vaivenes del ciclo económico, dado que su financiamiento depende de la rentabilidad de las empresas donantes y que, además, marca una punta de lanza en la intromisión de proyectos pedagógicos directamente vinculados a grupos de interés como puede ser la Iglesia Católica.

Otra de las herramientas privatizadoras analizadas son las PPP. En nuestro país, tuvieron su marco legal en 2011, pero es a partir del presupuesto nacional de 2015 que comenzó a aplicarse a gran escala. En particular, en la educación en este quinquenio se implementaron cuatro pliegos que afectan a la enseñanza de primera infancia, la educación inicial, primaria y media. Ya está en marcha la construcción de 201 centros de estudio bajo esta modalidad.

La modalidad PPP no solo privatiza la construcción, sino también todos los servicios no educativos que se hacen a la institución. Bajo estos contratos, las empresas privadas serán dueñas de los centros educativos por 20 años una vez finalizada la construcción, con la opción de extender el contrato hasta 35 años. Más allá de las críticas económicas que se le puedan hacer a este tipo de herramientas, es, en los hechos, una privatización de un espacio público, ya que ahora ese espacio es regido por lógicas del mercado y tiene un dueño privado.

Existe evidencia empírica que muestra que este tipo de herramientas privatizadoras suelen traer más problemas y terminan siendo más caras que lo previsto y que las construcciones de tipo tradicional. Esto es debido a que suelen subestimarse los riesgos y el sector privado se rige por las lógicas del mercado, no por un fin social. También existe evidencia específica de que este tipo de instrumentos aplicados a la educación muestra muy malos resultados en lo que hace al sistema educativo.

Por otro lado, si bien las empresas que construyen los centros educativos son empresas o *holdings* que no tienen, en primera instancia, un interés explícito de disputar ideológicamente la educación, ya que son empresas constructoras en



búsqueda de rentabilidad, una vez instaladas, se harán cargo de todos los servicios de los centros educativos menos de los educativos estrictamente. Por tanto, es posible esperar que, una vez puesta en funcionamiento esta modalidad, se incorpore un nuevo sujeto político en el sistema educativo que pujará por sus intereses individuales y, por tanto, también será un actor importante en el sistema educativo.

En suma, la demanda de educación privada parece haber llegado a un techo debido a la posibilidad de pago de los hogares, esto produce más presión sobre la captación de recursos del Estado para su expansión. Por ello, se están desarrollando nuevas herramientas para avanzar sobre la privatización exógena y endógena del sistema educativo.

## Introducción general

Este trabajo se enmarca en una campaña de escala mundial contra la privatización de la educación, que viene llevando a cabo la Internacional de la Educación. Parte de esta campaña es generar pensamiento crítico para reflexionar y combatir el avance privatizador de la educación. Los principales antecedentes de esto se pueden encontrar en el trabajo del equipo académico de la Universidad Autónoma de Barcelona. Verger et al (2015), bajo el marco conceptual de la Economía Política, parten de una definición de privatización de la educación y, mediante la revisión sistemática de 164 estudios primarios sobre reformas educativas pro-privatización, logran identificar seis trayectorias privatizadoras a nivel mundial.

Un segundo antecedente que dio continuidad a dicho trabajo puede verse en Verger et al (2017). En este trabajo, se realiza un análisis comparativo con foco en América Latina, el cual analiza la evolución de la educación privada y sus fundamentos. Al estudiar el caso uruguayo, surge una séptima trayectoria privatizadora, en la cual se caracteriza a Uruguay como un país de “privatización latente”.

Al agregar a Uruguay como caso de estudio en la caracterización mundial de trayectorias privatizadoras, la Internacional de la Educación, junto a la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES), encarga a un grupo académico del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República, un estudio a profundidad de nuestra trayectoria privatizadora. Es así como, en Bordoli et al (2017) se realiza un detallado análisis sobre la normativa detrás de los nuevos impulsos privatizadores, así como los distintos actores sociales que disputan los sentidos de la educación, tanto en pro de la privatización educativa como en defensa de lo público.

En este marco, el presente documento pretende continuar la discusión crítica sobre los procesos privatizadores de la educación para el caso uruguayo, en el entendido de que es necesario seguir construyendo herramientas analíticas que motiven la discusión y den argumentos para comprender y enfrentar la embestida a la que se enfrenta la educación pública hoy.



En particular, el aporte de este documento tiene dos grandes apartados. El primero se propone abordar el **cómo** se asienta y naturaliza el proceso privatizador, es decir, cómo el avance privatizador tiene una dinámica cotidiana que va construyendo un “*sentido común*” que, de alguna manera, naturaliza el avance de las nuevas herramientas privatizadoras. Para ello, se recurre al análisis político del discurso, al recorrer medios de prensa relevantes en diferentes momentos mostrar cómo los discursos son generadores de opinión, en este caso, con un claro sesgo hacia la privatización.

En el segundo apartado, se analiza **por qué** en este momento histórico el avance privatizador toma más fuerza y ataca con herramientas novedosas y de importante impacto en lo que refiere a la obtención de recursos públicos que se desvían al sector privado. También profundiza en qué son estas herramientas, cómo afectan al servicio público educativo y cómo pueden profundizar el proceso privatizador en el corto y mediano plazo. Para realizar este trabajo, se hace un recorrido histórico sobre la oferta y la demanda educativa, con el fin de analizar en qué situación se encuentran hoy día y, a partir de allí, se analizan las dos herramientas de avance privatizador más importantes que están en marcha hoy: la participación público-privada y los centros educativos gratuitos de gestión privada.

Cabe destacar que este documento es una coproducción entre la cooperativa de trabajo Comuna<sup>6</sup> integrada por Economistas y dos compañeros militantes de la FENAPES. Si bien el primer apartado es abordado por el profesor Eduardo Sánchez y el profesor Manuel Oroño y el segundo por Comuna, el libro en su conjunto es una elaboración colectiva, en la cual se compartieron varios momentos de discusión, debate y acuerdos. Sin duda, este documento es una muestra de ese rico y sentido intercambio, pero, sin duda, es parte de un proceso que esperamos continúe y multiplique los actores.

---

<sup>6</sup> La Cooperativa de Trabajo Comuna asesora a la FENAPES en materia económica, en aspectos de formación e investigación desde el 2013 a la fecha.

## PARTE A

# Mercantilización y privatización: Análisis Político del Discurso

*Profesor Eduardo Sánchez*  
*Profesor Manuel Oroño*

## 1. Introducción

La historia de Uruguay da cuenta de profundos debates en el seno de nuestra sociedad. Sin duda, uno de ellos es el referente a la educación pública. La importancia de este tema se debe al arraigo en la sociedad, al valor dentro de la cultura uruguaya, a la importancia dentro del Presupuesto Nacional y a que el sentido y la orientación que se le da al sistema educativo es motivo de disputa entre distintos sectores sociales.

Por eso, a lo largo de la historia, el análisis de la educación ha generado grandes debates y discusiones en la esfera pública, así como también se han producido varias investigaciones académicas sobre el asunto<sup>7</sup>. A su vez, coexisten aproximaciones históricas, institucionales y estadísticas junto con abordajes de aspectos más subjetivos -a nuestro entender imprescindibles- como el accionar de los actores sociales y políticos. Esta investigación se enmarca en este último tipo de trabajos, cuyo objetivo es ubicar y analizar los componentes que dan argumentos a los discursos privatizadores en la educación.

El debate en torno a la educación no es nuevo en Uruguay. No obstante, cada época tuvo “su” discusión dentro del gran debate educativo. A finales del siglo XIX y principio del XX hubo discusiones que dieron lugar al desplazamiento de la religión católica de la enseñanza pública<sup>8</sup>. A su vez, hubo fundación y reforma universitaria en otra. También tuvo lugar la creación del Consejo de Educación Secundaria<sup>9</sup>. Por otra parte, previo a la dictadura fascista (1973-1985), hubo intervención de secundaria y posterior aprobación de la Ley 14.101 (“Ley Sanguinetti”), una verdadera ley autoritaria<sup>10</sup> que siguió vigente durante la dictadura en todos sus términos.

---

<sup>7</sup> Ver Bordoli et al (2017); Acadeco (2015); Aguerre (2010).

<sup>8</sup> El artículo 5 de la Constitución de 1918 establece que: “todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay. El Estado no sostiene religión alguna”.

<sup>9</sup> Desde 1860 hasta 1935 Educación Secundaria dependía de la Universidad de la República.

<sup>10</sup> Ver los artículos 27, 28 y 29 de la Ley 14.101.

Evidentemente, durante esos años de terrorismo de Estado, los debates públicos estaban limitados, pero los maestros, profesores y estudiantes siempre se las ingeniaron para “alzar la voz” y no sólo denunciar las persecuciones, detenciones y proscripciones de los docentes y estudiantes, sino para denunciar el estrago pedagógico que se estaba haciendo sobre el sistema de educación pública<sup>11</sup>.

Derrotada la dictadura, los partidos políticos acordaron instalar la Concertación Nacional Programática (CONAPRO)<sup>12</sup>. Respecto a la educación, se realizó un gran debate entre todos los implicados: partidos políticos, sindicatos y actores de la educación privada (laica y católica). Como resultado de este grupo de trabajo, el nuevo Parlamento (instalado el 15 de febrero de 1985) aprobó la Ley 15.739, llamada de Emergencia para la enseñanza, que dejó sin efecto la mencionada Ley 14.101. Por su parte, los movimientos sociales también han impulsado debates educativos. En 1965 tuvo lugar el Primer Congreso del Pueblo, que alentó una elaboración programática popular en torno a diversos temas, entre ellos la educación. Recientemente, se realizaron los Congresos Nacionales de Educación<sup>13</sup>, que debatieron propuestas respecto al sistema educativo.

Por otro lado, pese a ser un debate histórico, se presenta como nueva su discusión, ya que las preguntas que se plantean los diferentes actores suelen ser similares en diferentes momentos históricos: ¿está en crisis la educación pública?, ¿es tan importante que el país tenga un sistema público de educación consolidado?, ¿los docentes deben participar del “gobierno” del sistema?, ¿el Estado debe propiciar la inversión privada en esta área?, ¿qué papel deben jugar los partidos políticos? El debate actual se enmarca en el tercer gobierno progresista (2015-2020) y en un avance del discurso privatizador. A su vez, este documento sigue las recomendaciones de Bordoli et al (2017), quienes sugieren un estudio del discurso de los medios de comunicación para profundizar sobre las estrategias de influencia de los actores no estatales sobre el rumbo de las políticas educativas. En este sentido, se utiliza el Análisis Político del Discurso (APD) como herramienta para poder detectar y examinar los elementos discursivos que se articulan en torno al significante hegemónico “crisis de la educación”, presente en los distintos medios de prensa analizados.

Para guiar el análisis, se parte de dos grandes ideas: **a.** el discurso hegemónico<sup>14</sup> desvaloriza a la educación pública y exalta a la educación privada; **b.** esta

---

11 Ver Vitalis (2011).

12 Además de los partidos políticos, la integraron diversos sectores sociales. El objetivo era poder brindarle al gobierno democrático, que iba a asumir en 1985, elementos en todas las áreas que debía actuar: restablecimiento de todas las libertades, retorno de exiliados, vigencia de los derechos humanos, levantamiento de proscripciones, política de vivienda y salud, autonomía de la Universidad de la República, independencia del Poder Judicial, etc.

13 En 2006 se realizó el 1° Congreso Nacional de Educación (CNE) “Maestro Julio Castro”. En 2014 el 2° CNE “Maestra Reyna Reyes” y en 2018 tuvo lugar el 3° CNE “Enriqueta Compte y Riqué”.

construcción de sentido común no es neutra y su objetivo es crear condiciones “ideológicas” para disputar recursos de la educación pública en favor de la financiación de la educación privada.

Es pertinente decir que no pretendemos, desde el APD, refutar cada uno de los elementos constitutivos del discurso hegemónico, sino hacer visible su construcción y su articulación con el avance privatizador y, en particular, con las iniciativas de educación “pública” de gestión privada. Allí se produce un entrecruce nada inocente que tiene proyecciones electorales. No obstante, es necesario visibilizar los actores que están detrás de estas operaciones discursivas y poder desnaturalizar el entramado discursivo, el cual se estructura en torno a tres grandes ejes: **1.** la idea de que hay una “crisis educativa”, relacionada con la “mala” calidad de la enseñanza pública y el “pobre” desempeño en las pruebas estandarizadas; **2.** la idea de que hay una “mala” gobernanza del sistema educativo público, que a su vez se relaciona con: la estructura “arcaica” del sistema, el rol de los docentes y la normativa vigente; **3.** la idea de que es necesario adoptar prácticas del modelo empresarial (*rankings*, pago por productividad) junto con la necesidad de darle más espacio al sector privado.

Los sindicatos nucleados en la Coordinadora de Sindicatos de la Educación de Uruguay (CSEU), en general, y en FENAPES, en particular, integrantes de la Internacional de la Educación, venimos dando una lucha desde hace años en defensa de una educación pública de alto nivel educativo para toda la población. Esto implica confrontar con aquellos que promueven la privatización y la mercantilización de la educación. Por eso, un trabajo como el que aquí se propone adquiere particular relevancia.

A modo de cierre, este capítulo se estructura de la siguiente manera: en el siguiente apartado, se explica sintéticamente la metodología utilizada y los criterios de selección de los medios. En el apartado tres, se analiza al Semanario Búsqueda; el análisis se separa en tres bloques: discurso detrás de la creación de la primera universidad privada del país, la “crisis de la educación” como un lugar común y las apuestas al mercado “gratuito” en educación vía los centros de gestión privada. En el apartado cuatro, se realiza el análisis de los otros tres medios de prensa seleccionados. El mismo se estructura en torno a tres grandes ejes: la idea de la “crisis educativa”, la idea de la “mala” gestión y el avance del discurso privatizador. En el quinto apartado, se indaga sobre las posiciones discursivas en la Cámara de Representantes en torno a la propuesta de eliminar a las universidades privadas de la lista de instituciones beneficiarias del régimen de Donaciones Especiales. Por último, se enumeran un conjunto de reflexiones a modo de síntesis.

---

**14** Se define la hegemonía como el “poder político que construye una relación en la que un actor político es capaz de generar en torno a sí un consenso, en el que incluye también a otros grupos y actores subordinados. Es decir, un grupo o actor concreto con unos intereses particulares es hegemónico cuando es capaz de generar o encarnar una idea universal que interpela y reúne no solo a la inmensa mayoría de su comunidad política, sino que, además, fija las condiciones sobre las cuales quienes quieren desafiarle deben hacerlo. No se trata solo de ejercer un poder político, sino además de incluir algunas de las demandas y reivindicaciones de los grupos subordinados, despojándolos de su capacidad de cuestionar el orden hegemónico liderado por el actor hegemónico que lo dirige.” (Inígo Errejón; 2014)



## 2. Metodología

A continuación, se detallan los aspectos metodológicos respecto a las herramientas que guían el apartado.

### 2.1 Análisis Político del Discurso (APD)

Para realizar esta investigación, se utiliza el análisis político del discurso. Esta es una perspectiva teórica originada por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, alimentada y continuada por Nidia Buenfil, Daniel Saur, entre otros. En nuestro país, esta perspectiva es llevada adelante por distintos autores en trabajos de investigación desde el Instituto de Educación en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, de la Universidad de la República.

Laclau y Mouffe entienden discurso como “una práctica articuladora que constituye y organiza a las relaciones sociales” (2015: 133). En este sentido, pensamos al discurso como “una constelación de significados” (Buenfil, 1990 y Martinis, 2013), en la cual se privilegian ciertos significantes que fijan el sentido de la cadena signifiante, lo que posibilita estabilizar el discurso, pero ese proceso es producto del pasaje de “elementos” a “momentos”. Esto supone una articulación hegemónica en la cual un particular ha pasado a representar un universal, lo cual posibilita un relativo “cierre” y permite estabilizar el discurso en su contexto.

Sin embargo, la fijación de los elementos en momentos no es nunca completa, esto significa “que una totalidad discursiva nunca existe bajo la forma de una positividad simplemente *dada* y *delimitada*, en ese caso, la lógica relacional es una lógica incompleta y penetrada por la contingencia” (Laclau-Mouffe, 2015: 150), pues el exceso de sentido del campo de la discursividad instala como efecto la disputa por el significado del signifiante. De esta manera, “se instituye la lucha política en término de hegemonía” (Landau, 2006: 182), es este componente el que impide una sutura de la “totalidad”. Señalado de la siguiente manera por Pablo Martinis, se trata de “comprender los procesos de construcción de hegemonía como intentos de detener ese juego de diferencias fijando un orden, el cual nunca logra constituirse plenamente y se encuentra amenazado por otras construcciones de sentido” (2013: 20).

Desde este lugar, diríamos que los discursos pugnan por ordenar lo social, al entender “que toda configuración social es significativa, es impensable alguna posibilidad de convención social al margen de todo proceso de significación.

Independiente del tipo de lenguaje de que se trate, la necesidad de comunicación emerge paralelamente con la necesidad de organización social. Discurso se entiende en este sentido como significación inherente a toda organización social” (Buenfil: 5).

Por lo tanto, la discusión sobre exoneraciones impositivas o donaciones especiales a la educación se leerán como discursividades, con su respectiva cadena de equivalencia y antagonismos, en puja por constituir una “positividad” social, es decir, que se asuma como verdadero. Desde este lugar, se buscará detectar o visualizar cuáles son los puntos nodales que articulan y fijan las posiciones discursivas a favor de la educación privada. En este sentido, por los efectos que genera el signifiante “crisis de la educación”, ocupa un lugar central en la discursividad dominante.

Este trabajo pretende demostrar cómo, por qué y quiénes construyen el discurso hegemónico. Es desde este lugar que la APD resulta una herramienta de análisis valiosa para desnaturalizar los significantes hegemónicos “crisis de la educación pública” y la “gestión privada en educación es mejor”. Al mostrar a los actores que están detrás de estas construcciones discursivas, esta pierde el velo de neutralidad e ingenuidad con la cual se presenta en la cotidianidad. Así, no es casualidad encontrar a partidos políticos, grupos de poder, la Iglesia Católica y empresarios posicionados en ese lugar ya que no solo disputan sentidos de la educación, sino los recursos públicos.

## 2.2 Medios de prensa seleccionados

Como se explicó en la introducción, esta investigación se basa en el análisis del discurso público de actores presente en medios de prensa y se abarca el período desde enero de 2016 hasta junio de 2018.

Para seleccionar los medios de prensa se usa, por un lado, un criterio cuantitativo en función del tiraje (se toman tanto los ejemplares como las suscripciones digitales). Así, se llega a la selección de los siguientes medios de prensa: el diario El País, que tiene el mayor tiraje promedio, con unos 6.200 ejemplares (los domingos cuadruplica ese número); diario La Diaria, con un tiraje aproximado de 5.800 y diario El Observador, con un tiraje aproximado de 2.900 (mayoritariamente suscripciones digitales). El Semanario Búsqueda tiene un tiraje semanal de 5.500<sup>15</sup>.

Por otro lado, se utiliza un criterio cualitativo, en función de pertenencia a sectores influyentes, intentando, a su vez, cubrir todo el espectro político. En este sentido,

---

<sup>15</sup> Los datos son tomados del informe del Instituto Verificador de Circulación; marzo 2018.



tanto El País, El Observador y Búsqueda tienen una línea editorial liberal, asociada a grupos de interés, mientras que La Diaria tiene una línea editorial progresista y con independencia.

A su vez, y dado que se analizaron los medios de prensa durante dos años y medio, hubo que tomar un criterio de selección para acotar el número de editoriales y artículos analizados. Por tanto, se opta por considerar exclusivamente aquellas notas que aborden temas significativos para nuestra investigación y que sean disparadores del discurso por indagar. Es decir, se consideran aquellas notas que abordan: la discusión sobre el presupuesto, los resultados de pruebas estandarizadas, las experiencias de centros de gestión privada, conflictos sindicales, instancias de debates pedagógicos (como la realización del Congreso Nacional de Educación), entre otros. Mientras que no se consideran las publicaciones cuya temática está asociada a la educación, pero que no se relaciona con el tema del estudio. Es decir, se dejan fuera del análisis las notas referidas a licitaciones, olimpiadas académicas, aspectos sanitarios, asistencia de las autoridades a eventos especiales (inauguraciones, conferencias), temas de seguridad (robos o daños a escuelas), problemas de infraestructura edilicia, por nombrar algunas.

## 3. Búsqueda

### 3.1 Los orígenes de la universidad privada y claves del discurso privatizador

Uno de los objetivos de la investigación es ubicar y analizar los componentes que dan argumentos a los discursos privatizadores en la educación. El presente apartado indaga en el contenido del Semanario Búsqueda, lo cual obedece a varias razones. En primer lugar, por ser una prensa no partidaria, cuya trayectoria le ha permitido tener acceso a informantes calificados de los gobiernos, del mundo político, de la cultura en general y de la intelectualidad uruguaya. Como asegura Leticia Linn<sup>16</sup>, su “inobjetable relevancia en el periodismo uruguayo se ha transformado en un generador de la agenda periodística en el país” (Linn, 2007:11).

En segundo lugar, por su matriz ideológica. Si bien el Semanario Búsqueda ha mantenido su independencia partidaria, no se puede desconocer que desde sus orígenes está identificado con la corriente de pensamiento neoliberal. Asociado con esto, ha tenido un rol activo a favor de la educación privada y, en particular, ha sido impulsor de las universidades privadas. A esto se suma, en los últimos años, la composición discursiva que legitima las instituciones educativas gratuitas de gestión privada. Todos estos temas son parte de esta investigación. Por tanto, es pertinente incorporar al análisis el semanario Búsqueda, ya que sus insumos son relevantes para nuestra investigación.

Cuando nació Búsqueda, en 1972, Linn destaca “fue concebida como una publicación para difundir las ideas liberales, en especial en lo económico, que en ese momento tenían una divulgación relativamente escasa en el país (...) la rebaja del costo del Estado, la desmonopolización de los servicios públicos, reglas justas para la libre competencia y la libre empresa, la pluralidad en la oferta educativa, la severa crítica del funcionamiento del sistema político y sus trabas para tratar ciertos temas, así como la prédica a favor de asegurar la libertad en diversas áreas de la convivencia social, eran las obsesiones constantes de Búsqueda” (Linn; 2007: 29-30).

Si bien algunos de estos postulados ya se encontraban presentes en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en la sociedad del Mont-Pélerin, que Friedrich

---

<sup>16</sup> Leticia Linn, se graduó como periodista en la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Dedicó su memoria de grado a investigar los primeros 25 años de Búsqueda (1972-1998). En el 2007, el trabajo fue publicado por Búsqueda, bajo el título “Una historia para ser contada”.



Hayek<sup>17</sup> fundó en 1947, podemos asegurar que en torno a Búsqueda se encontraba la expresión “vernácula” del neoliberalismo. Fue desde ese núcleo que se buscó irradiar esas ideas a la ciudadanía y convencer de que esa era la agenda política que Uruguay necesitaba.

A nuestro entender, este tipo de análisis históricos permite comprender el lugar que ocuparon determinados actores y las claves discursivas por las que han logrado avanzar las iniciativas privadas en la educación. También es importante visualizar la actual ofensiva mercantilizadora y privatizadora de y en la educación con memoria histórica, para distinguir los elementos que irrumpen como novedosos de aquellos que representan continuidades.

A continuación, se realiza un somero recorrido por la creación de la primera Universidad Privada de Uruguay, con énfasis en el rol fundamental que tuvo el Semanario Búsqueda. Además, se pretende, con este ejemplo histórico, mostrar la importancia de este tipo de análisis.

## Búsqueda y la creación de la universidad privada

Con la creación de la Universidad Católica, aumentaron las instituciones educativas privadas que se benefician de las exoneraciones fiscales establecidas en la Constitución de 1942<sup>18</sup>. Este proceso demuestra las conexiones de larga data que tiene la estructura subsidiaria de la educación privada en nuestro país.

En 1984, la dictadura autorizó la creación de la primera universidad privada: la Universidad Católica del Uruguay. Es importante acercarse a la experiencia para ayudarnos a comprender ¿cómo logró este triunfo el mercado?, ¿con qué argumentos?, ¿desde qué lógicas discursivas?

Contextualizando brevemente, desde los años sesenta, las miradas conservadoras identificaban a la Universidad de la República con la izquierda y la subversión. Entre 1968 y 1972, el rectorado de Maggiolo<sup>19</sup> no pudo llevar adelante sus planes, ya que la situación del país y la falta de presupuesto impidieron su concreción. Además, hubo permanente acoso de las fuerzas policiales y armadas que intentaban encontrar

---

**17** Friedrich August von Hayek (1899-1992) fue un economista, jurista y filósofo vienés de la Escuela Austriaca. Fue un crítico de la economía planificada y del socialismo, así como un defensor del liberalismo. A partir del Coloquio Walter Lippmann, en 1939, se decide constituir un Comité Internacional de Estudios para la Renovación del Liberalismo (CIERL). En este sentido, la sociedad Mont-Pèlerin jugó un papel fundamental en la reformulación teórica del liberalismo, dando lugar a lo que algunos denominaron social liberalismo o neoliberalismo. Trabajó en las universidades de Chicago, Friburgo y Salzburgo. En 1974 recibió el Premio Nobel de economía.

**18** Aunque las exoneraciones fiscales ya habían sido planteadas en el art. 60 de la Constitución de 1934, quedó pendiente su definitiva instalación a través de la Ley. “Las instituciones de enseñanza privada que suministren clases gratuitas a un número de alumnos y en la forma que determinará la Ley, y las instituciones culturales, serán exoneradas de impuestos nacionales y municipales como subvención por sus servicios”.

vínculos con grupos subversivos (Paris; 2010).

Esto explica el no respeto de los resultados de las elecciones universitarias<sup>20</sup> y la intervención de la Universidad<sup>21</sup> el 28 de octubre, a cuatro meses del golpe de Estado. Búsqueda, en uno de sus artículos, titulaba: “La Universidad ha muerto ¡vivan las universidades!” y se refería de este modo al hecho:

*La universidad totalitaria había dejado de interesarse (...) en la verdad objetiva, absorba como estaba en su misión de extender la dictadura marxista en ella imperante a todo el país (...) Aún así, sostuvo que la intervención del gobierno sólo servía como un régimen de emergencia (...) la autonomía que tenía la universidad pública no garantizaba la libertad, ni tampoco que el gobierno la regulara. Esa libertad estaba en poder elegir entre universidades, para lo cual era preciso al menos la posibilidad jurídica de un pluralismo universitario. (Linn, 2007:31).*

Esta intervención para el régimen fue de carácter “quirúrgico”, pues de lo que trataba era de extirpar la “patología social y política” que representaba el marxismo, el cual, a su entender, había “colonizado” la Universidad de la República. El accionar se sustentaba en la Doctrina de Seguridad Nacional, pues entendía que la nación se encontraba amenazada y, en ese sentido, la Universidad representaba al “enemigo interno”. Por esta razón, en la intervención se pone bajo arresto a los miembros del Consejo Directivo de la Universidad, la institución pierde su total autonomía y pasa a estar subordinada al Ministerio de Educación y Cultura. A través de un proceso de persecución, destitución de docentes y funcionarios, se prohíben reuniones de estudiantes y docentes de carácter gremial, las infracciones son sentenciadas con suspensiones o directamente expulsiones, se exige cabello corto y barba afeitada, todo estaba atravesado por una fuerte aplicación de la disciplina.

## La universidad, entre el intervencionismo y el mercado

Hacia 1977, el régimen dictatorial con oscilaciones entre el liberalismo económico y el estatismo expresa esas tensiones, particularmente en relación con la universidad

---

**19** La Universidad de la República es un ente autónomo consagrado como tal por el Art. 202 de la Constitución de la República. Es un ente cogobernado, lo que significa la participación de los órdenes que componen la Universidad (estudiantes, egresados y docentes) en las decisiones de gobierno que afectan a la institución (Ley Orgánica, octubre de 1958). Corresponde a la Asamblea General del Claustro designar al Rector de la Universidad. ([www.universidad.edu.uy](http://www.universidad.edu.uy))

**20** El Poder Ejecutivo, las fuerzas armadas y los sectores contrarios a la Universidad depositaron cierta expectativa en obtener un resultado a su favor en las elecciones, pretendían demostrar que era “ilegítimo el gobierno universitario”, impuesto “por una minoría” a “una mayoría silenciosa e intimidada”. El resultado fue totalmente opuesto, ganaron por una amplia mayoría las listas que apoyaban la autonomía y respaldaban las autoridades universitarias, las opciones fueron 80%, 86% y 98% de los votos entre egresados, docentes y estudiantes respectivamente. Paris de Oddone, 2010.

**21** Ver decreto 921/1973.

y la cantidad de estudiantes que ingresan. En este contexto, el gobierno dictatorial resuelve reducir los cupos para poner filtro al acceso:

*[El Rector Anselmi, justificaba la admisión restringida de este modo] Evidentemente la prueba de admisión es un filtro, pero para mí, filtro no es un concepto antipático. Filtro es aquello que deja pasar la medida de lo que deseamos obtener. Cuando usted está pasando a través de un filtro un líquido, o través de una zaranda un grano, lo que busca es obtener un determinado producto. Y eso es lo que nosotros tratamos de hacer, admitir a los más capacitados de los que han egresado de la Enseñanza Secundaria. Nada más eso. (Bottaro, 1988: 108-120).*

Para 1980, el sistema de admisión restringida se generalizó en todas las facultades. En este contexto, reaparece la propuesta de la universidad privada de la mano de la revista *Búsqueda*, con una prédica a favor del mercado. En 1977, el director Ramiro Rodríguez Villamil resolvió iniciar un movimiento nacional a favor de una universidad privada.

*Con la redacción de esta nota Búsqueda inicia un movimiento que ratifica una idea profundamente arraigada en nuestra filosofía: la concreción de la competencia y la terminación del monopolio de la enseñanza universitaria (...) Nuestro deseo es que el movimiento no se identifique con Búsqueda, sino que reconozca en nosotros un impulso inicial. (Búsqueda, julio 1977)*

Entre 1945 y 1969, la Iglesia Católica fue un activo impulsor de las universidades privadas y católicas, con lo cual logró constituir dieciséis universidades o centros de estudios superiores en América Latina en ese lapso. El padre jesuita Carlos Mullin<sup>22</sup> desempeñó un papel activo en colocar como una necesidad la creación de una Universidad Católica en Uruguay para defender la presencia de la Iglesia en la educación superior y contrarrestar la cultura secularizada (Monreal, 2012). Así es que, después de varios intentos, reaparece la propuesta a través de *Búsqueda*. Este hecho muestra la sinergia entre estos dos actores.

Con la intención de impulsar la universidad privada, Rodríguez Villamil repasa los problemas del monopolio:

*El más grotesco y visible ha sido últimamente el exceso de demanda imposible de satisfacer. A la habitual superpoblación estudiantil que dificulta año tras año las tareas normales de enseñanza y constituye un absurdo pedagógico,*

---

<sup>22</sup> La llegada al gobierno del Partido Nacional en 1958, en consonancia con los católicos en impulsar la libertad de enseñanza, generaba expectativa favorable para el proyecto de una universidad privada. Es así como el Dr. Aparicio Méndez (Ministro de Salud Pública), en conexión con Carlos Mullin, elaboró un proyecto para la habilitación oficial de una universidad libre. La propuesta no prosperó en los sesenta, pero dejó una huella en el camino, por el cual siguió sumando adhesión para su futura concreción. (Monreal, 2012).

*este año, además asistimos al doloroso espectáculo de los exámenes de ingreso para la Facultad de Medicina (...) este año 550 de los 1.100 estudiantes de medicina con sus preparatorios completos debieron resignarse a perder un año porque no había capacidad locativa. (Búsqueda, julio 1977)*

A continuación, el autor esgrime algunos argumentos a favor de la educación privada: **1)** considera una falacia la creencia de que la enseñanza gratuita<sup>23</sup> permite el acceso a los hijos de los obreros y a los carentes de recursos, dice:

*(...) casi sin excepción nuestra población universitaria está compuesta de jóvenes procedentes de familia de clase media, en proporción mucho mayor a la distribución porcentual de nuestra sociedad ¿Qué ha ocurrido entonces? El proceso en lugar de ser justo ha tendido a la injusticia. Toda la población paga impuestos para que se eduquen en la Universidad solamente o mayoritariamente los hijos de uno de los segmentos de nuestra población. Segmento además en el que hay mucha gente que puede pagar por su educación. En otras palabras, el pueblo está subsidiando a la clase media en la preparación de los futuros profesionales. (Búsqueda, julio 1977)*

**2)** Rodríguez Villamil, asegura que no hay razón técnica para que la formación universitaria deba estar monopolizada por el Estado, con programas y profesores comunes. Además, insiste en que la competencia pública y privada está habilitada en los otros niveles de enseñanza. **3)** Sugiere tomar como modelo “el mundo libre<sup>24</sup>”, en donde la coexistencia de universidades privadas y públicas se da en armonía. **4)** Además, afirma “sabemos que hay mercado, que hay demanda, que hay presión por más lugares”. Insiste en que, en la universidad privada, “podrían tener cabida los jóvenes cuyos padres puedan pagar sus estudios” (Búsqueda, julio, 1977).

Un año más tarde, en 1978 y en el marco de la “esfera pública restringida”<sup>25</sup> (Marchesi, 2009), nuevamente Rodríguez Villamil escribe un artículo con el título “La necesidad Impostergable”, en el que menciona las ventajas de la creación de

---

**23** En el modelo educativo chileno, impuesto por la dictadura de Pinochet, también consideraban que la gratuidad era una demagogia, por eso, en su programa de modernización nacional, propusieron “en el centro y cada componente al mercado como mecanismo que impone la racionalidad del destino”. Un ejemplo de eso fue la ley de financiamiento universitario, el estudiante debía pagar una matrícula de acuerdo con: a) el costo que significa ofrecer la carrera. b) los posibles ingresos que tendrán sus egresados. “Una de las críticas más profundas a la reestructura de la universidad se refiere al paso, desde el punto de vista social de los alumnos, desde una universidad democrática a una universidad elitista... se ha producido una disminución del porcentaje de alumnos provenientes de los hogares populares y un aumento de porcentaje de alumnos que, a la inversa, tienen origen en los sectores más acomodados de la sociedad” En Las transformaciones educacionales bajo Régimen Militar V.2. Programa interdisciplinario de investigación en educación (PIE) 1989, Chile, Santiago, págs : 332-345.

**24** En el marco de la Guerra Fría, se denomina “mundo libre” a los países del bloque capitalista y liberal. Un claro ejemplo de esta construcción fue la llamada Doctrina Truman, basada en el discurso ante el Congreso que pronunció el presidente Harry Truman, el 12 de marzo de 1947.

**25** Marchesi (2009) basado en Jurgen Habermas, entiende por esfera restringida al espacio de opinión pública tolerado por el Régimen dictatorial.



una universidad privada. Además, critica la conformidad con que el Ministro de Educación y Cultura califica de “satisfactorio” el funcionamiento de la universidad. Aunque admite ese calificativo en comparación a la universidad “arrasada por el marxismo” en los tiempos previos de la intervención, su artículo no era para elogiar lo que ya se tenía superado, sino para criticar el mantenimiento del monopolio universitario del Estado. Desde un fundamento liberal en lo económico, cuestionaba el rol del gobierno al

*seleccionar los técnicos y las disciplinas que el país necesita. Discrepamos aquí radicalmente con el Sr. Ministro, aunque lo muevan los altruistas ideales de evitar que nuestra Universidad produzca “técnicos frustrados”. Nos parece peligroso que el Estado decida por sí y ante sí cuál debe ser el destino que conviene o no a sus ciudadanos, y que en base a cálculos que sin duda no coinciden con la orientación vocacional que pone a un joven en las puertas de la facultad de Medicina, disponga que ese joven mejor haría si se dedicara a tornero, agricultor o marinero. (Búsqueda, mayo 1978).*

A su vez, insiste en señalar los problemas de superpoblación, locativos, las frustraciones de los estudiantes rechazados y el subsidio de toda la sociedad a los estudiantes universitarios de los sectores medios y altos que perfectamente podrían “subvenir el pago directo de sus estudios”. Nuevamente su solución pasa por la competencia, el fin del monopolio y la creación de universidades privadas.

Ramón Díaz, propone aplicar los *vouchers* educativos según la idea de Milton Friedman:

*Se trataría de un sistema de vales que los padres de cada educando recibirían de la autoridad pública, y que las autoridades docentes podrán canjear por dinero. Una de las virtudes más destacables de tal sistema sería la supresión de la injusticia actual, que permite a las familias más pudientes elegir el colegio de sus hijos, y en cambio fuerza a los demás a enviarlos a la escuela pública, violentando en muchos casos sus conciencias. (Búsqueda, junio 1978)*

A través de la Revista, paralelamente a su constante prédica a favor de la universidad privada, se iban colocando ideas a modo de germinal, que buscaban difundir y convencer de que el mercado tenía un lugar para jugar en la educación. Se podría situar en este mojón histórico los primeros elementos discursivos que irán de algún modo “sedimentando” el discurso de que la “gestión privada” es mejor que la educación pública. Más adelante se retoma esta idea.

Como se puede observar, Búsqueda fue un interlocutor autorizado por la dictadura y son muchos los puntos de contacto entre la Revista y el Régimen: en torno a la caracterización del período previo al golpe, su declarado anti-marxismo, la comprensiva justificación del golpe de Estado, asimismo, ambos grupos

entendieron que la universidad pública había sido colonizada por el marxismo. En cuanto a lo educativo, hubo disonancia entre lo que se planteaba desde Búsqueda y lo que pensaban los militares. A modo de ejemplo, Ramón Díaz fue más lejos, al plantear la privatización por la vía de vales o *vouchers*. En este sentido, la dictadura cívico-militar fue muy celosa del control del campo educativo, pues lo veía como un instrumento -como señalamos más arriba- de eliminación de los elementos “subversivos”, “desestabilizadores”, “izquierdistas”, marxistas u opuestos al régimen. Pero, también, como aparato doctrinario para formar al “nuevo uruguayo”, en su ensayo fundacional.

Se podría interpretar que esta lógica de control absorbente y doctrinaria de la educación por parte de la dictadura cívico-militar moderó las pretensiones ortodoxas del neoliberalismo de abrir al mercado toda la educación. No obstante, la dictadura permitió avanzar en la creación y habilitación de la primera universidad privada: la Universidad Católica del Uruguay. De este modo, los distintos actores alcanzaron su objetivo: quebrar el monopolio estatal de la educación universitaria. La Iglesia Católica, después de un siglo<sup>26</sup> de persistencia, logró un nuevo espacio institucional desde donde influir a la sociedad y financiar sus emprendimientos. Búsqueda logró una importante conquista para el mercado al abrir la competencia a la universidad pública. A su vez, esta decisión contó con la anuencia de algunos sectores del régimen militar que observaban con buenos ojos la presencia y expansión del cristianismo en la sociedad, como muro de contención al “comunismo ateo”. Así, la derrotada dictadura dio su último golpe contra la Universidad de la República.

### 3.2 “La crisis de la educación” como lugar común

Del relevamiento realizado de artículos o editoriales que tienen como tema la educación, entre enero de 2016 y junio de 2018, se encuentra que un 48 % hace referencia a una “crisis del sistema educativo”, a una “catástrofe de la educación media” y particularmente se refieren a los “malos resultados de la educación secundaria”. A su vez, dentro de estas notas, un 39,5 % responsabiliza a los sindicatos de la educación del estancamiento educativo.

Además, un 15 % elogia las iniciativas de los liceos públicos de gestión privada; un 12 % presenta los beneficiosos proyectos o programas de empresas que están vinculadas a la educación; un 19 % consiste en entrevistas a distintos jefes

---

<sup>26</sup> Su primer intento se llevó adelante a través del presbítero Mariano Soler, quien, en 1878, impulsó la llamada Universidad Libre. Esta funcionó hasta 1885 cuando el gobierno de Máximo Santos sancionó la ley que eliminó la libertad de los estudios universitarios. De esta manera, se estableció que el Estado tendría el monopolio de la educación superior, relegando así toda iniciativa privada.

del gobierno (en las que realizan una defensa de su gestión) y el 6 % restante se refieren al Plan Ceibal<sup>27</sup>, tratado como un fenómeno aislado del sistema educativo.

Esta cuantificación permite visualizar la magnitud de los contenidos tratados en el semanario *Búsqueda*. Por ejemplo, si sumamos las noticias que refieren negativamente a la educación, las que elogian a los centros educativos “gratuitos” de gestión privada y las que destacan los programas empresariales vinculados con la educación, se observa que abarcan un 75 % del total. El contraste es muy claro: por un lado, el signo negativo con el que cargan a la educación pública, al afirmar por ejemplo “la desastrosa situación en la que se encuentra la educación pública” (*Búsqueda*, 02/02/2017). Por otro lado, el signo positivo con el que se refieren a los centros de gestión privada: “el colegio, gestionado por la Fundación Impulso, funciona desde hace cinco años como una institución “modelo” (*Búsqueda*, 03/08/2017). Así, los contenidos permiten percibir el juego de contraste entre al abordaje de la educación pública y el de los emprendimientos educativos de gestión privada.

A continuación, se analizará el conjunto denominado con el significante “crisis de la educación”. El interés es identificar quienes nombran lo educativo de esta manera, qué tienen en común quienes lo designan de este modo y desde qué concepciones lo hacen, es decir, con qué contenidos se carga el “significante hegemónico”.

En la lista de quienes comparten una visión negativa sobre la educación pública uruguaya, encontramos al Banco Mundial, a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a empresarios nacionales, a las asociaciones de la educación privada<sup>28</sup> a la Iglesia Católica y a *Think Tanks* como Ceres, Eduy21 y ADECO<sup>29</sup>. En la misma línea se escuchan los diagnósticos de los referentes de los partidos de la oposición al gobierno (Partido Nacional, Partido Colorado, Partido Independiente, Partido de la Gente). Incluso, dentro de las propias filas del “oficialismo” -Frente Amplio- hay sectores, como el vinculado al Ministro de Economía, Danilo Astori, que se muestran disconformes con los resultados educativos y con la no exigencia de contrapartidas en los convenios salariales.

En suma, cuestionar la educación pública se ha convertido en un lugar común y en muchas notas del Semanario *Búsqueda* queda evidenciado el tinte negativo con el que se va cargando lo relacionado a la educación pública. Claudio Paolillo, titula

---

**27** Plan Ceibal se creó en 2007 como un plan de inclusión e igualdad de oportunidad con el objetivo de apoyar con tecnología las políticas educativas uruguayas. Desde su implementación, cada niño que ingresa al sistema educativo público en todo el país accede a una computadora para su uso personal con conexión a Internet gratuita desde el centro educativo ([www.ceibal.edu.uy](http://www.ceibal.edu.uy)).

**28** AIDEP (Asociación de Institutos de Educación Privada) y AUDEC (Asociación Uruguaya de Educación Católica).

**29** Academia Nacional de Economía, creada en 1957 con el objetivo de promover la investigación y el conocimiento sobre la realidad económica del Uruguay.

“La abominable “grieta”, para referirse al alejamiento de Filgueira del Ministerio de Educación y Cultura:

*Esta semana, con una diferencia de 24 horas, el drama del anquilosado y obsoleto sistema educativo que padece Uruguay quedó expuesto en forma descarnada, dejando en evidencia la decisión implícita del gobierno del presidente Tabaré Vázquez de arrojar la toalla y mantener el desastre actual durante tres años y medio más. (Búsqueda, 07/07/2016)*

Es interesante ver cómo, desde el momento en que Mir (exdirector nacional de Educación), es despedido y Filgueira (exsubsecretario del Ministerio de Educación y Cultura) renuncia, se observa, por un lado, una suerte de resignación frente a tal “grave estado de situación” y, por otro, la confirmación de que solo el “mesías” Filgueira podía cambiar el ADN de la educación:

*Juan Pedro Mir (despedido por Vázquez en una insólita reacción) y Fernando Filgueira (renunciado en solidaridad con Mir) anunciaron ayer miércoles 6 en el programa “Código País” de Canal 12 que impulsarán una fundación en procura de crear la necesaria masa crítica para que algún gobierno, algún día, decida dar vuelta una situación que compromete muy seriamente el futuro de la sociedad uruguaya. (Búsqueda, 07/07/2016)*

En ese marco, se anuncia el origen “mesiánico” de la nueva Asociación Civil denominada EDUY21: “Ante la “crisis prolongada e instalada” del sistema educativo, ex jefes del gobierno conformaron asociación [EDUY21] para revertirla” (Búsqueda, 20/10/2016).

Para la nueva organización, las principales consecuencias de esta crisis son:

*la expulsión temprana de los jóvenes, las bajas tasas de graduación en tiempo y forma de la educación media básica y las bajísimas tasas de graduación en la educación media superior”. [Además afirman que] “el sistema educativo carece de sistemas de monitoreo y evaluación de logros y requiere más recursos, pero previamente deben dirigirse, administrarse y gestionarse mejor los ya existentes. (Búsqueda, 20/10/2016)*

Cerca de un año y medio más tarde, EDUY21 presenta el “Libro Abierto” en el Palacio Legislativo, en un marco de mucha expectativa mediática. En sus páginas, se pueden encontrar soluciones a la “crisis de la educación” que el sistema político, académicos, autoridades de la educación y gremios “no son capaces de encontrar”. En una entrevista realizada por Búsqueda a Renato Opertti<sup>30</sup>, este afirma que:

---

<sup>30</sup> Renato Opertti, integrante de la comisión directiva de esa iniciativa ciudadana.

*para atender las tres maldiciones que han jaqueado la educación en los últimos 30 años, el país tiene que dar un salto cualitativo en profundidad y calidad y por eso se plantea una propuesta de cambio a 10 años" (...) Esas "tres maldiciones" son "una calidad deficitaria, una inequidad intolerable y una excelencia marginal. (Búsqueda, 10/05/2018)*

Desde un diagnóstico similar, la presidenta de la Asociación de Institutos de Educación Privada (Aidep) Zózima González expresa alarmada: "A mí me avergüenza la escuela que tenemos". (Búsqueda, 27/04/2018). También, desde la gestión privada, el director de Los Pinos lanza duras críticas a los liceos públicos, "los liceos públicos aplican una selección salvaje" (Búsqueda, 09/11/2017). Por otra parte, sumando a esta construcción hegemónica de la educación, Elena Martínez (docente de la Universidad Católica de Uruguay e integrante de CEJU) "aludió a lo que todo el Uruguay ya sabe sobre el claro fracaso del sistema educativo en los niveles iniciales (Primaria y Secundaria) y alertó que eso acarrea terribles disfuncionamientos cuando los alumnos llegan al tercer nivel (...) advierte 'una involución' en las sentencias judiciales". (Búsqueda, 02/02/2017).

A su vez, en la última interpelación a la Dra. María Julia Muñoz, actual Ministra de Educación y Cultura, en abril del 2018, la oposición había presentado una moción en la que declaraba insatisfactorias las explicaciones de Muñoz. Para el senador Mieres, las causas del "fracaso educativo" están en la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) y, en particular, están "en su concepción educativa, de su funcionamiento, de su estructura institucional, de sus graves problemas de gestión y de las políticas educativas que lleva adelante" (Búsqueda, 27/04/2018).

Sumando a las voces cuestionadoras, el ex jerarca del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) y coordinador de las Pruebas PISA (*Programme for International Student Assessment*), Pedro Ravela, también dispara contra la educación pública. Según recoge el Semanario:

*para este experto en educación, urge un cambio de modelo educativo en Uruguay porque el actual está "obsoleto" y "expulsa" a los estudiantes de las aulas. Los sucesivos gobiernos del Frente Amplio no han tenido la "convicción" de encarar una reforma. (Búsqueda, 07/12/2017)*

Para ir cerrando esta muestra de caracterizaciones, comentarios y alusiones negativas hacia la educación pública, se incorpora un fragmento de una editorial:

*Cuando cualquier analista de la realidad uruguaya revisa lo que está pasando en el país, inevitablemente acaba haciéndose una pregunta: ¿qué pasó acá que antes era ejemplo para América y el mundo por su sistema educativo público, donde se aseguraba igualdad de oportunidades en el punto de partida para*

*pobres y ricos? ¿No se dieron cuenta de que eso garantizaba la estabilidad de la democracia porque, como decía José Pedro Varela, “para que haya república tiene que haber republicanos? (Búsqueda, 23/11/2017)*

Incluso, una semana más tarde y tomando datos de las Prueba PISA, se advertía que

*aproximadamente, un 40% de los estudiantes de 15 años no alcanzan los logros mínimos en lectura y ciencias, definidos por PISA (...) El estado de la educación pública en Uruguay, mientras se mantenga en su situación actual, no dejará de ocupar portadas de diarios, columnas y editoriales. (Búsqueda, 30/11/2017)*

De esta muestra ilustrativa, se puede observar los distintos calificativos que cargan con un signo negativo a la educación pública: “anquilosado y obsoleto sistema educativo”, “desastrosa situación en la que se encuentra la educación pública”, “los liceos públicos realizan una selección salvaje”, el modelo educativo “es una máquina antidemocrática”, o inclusive personas que manifiestan “sentir vergüenza por la escuela pública”. También, en reiteradas ocasiones, se señala “el fracaso del sistema educativo” y se acusa al gobierno de “mantener el desastre”. Toda esta carga se condensa en lo que Filgueira define como “una crisis prolongada e instalada” en la educación.

Este diagnóstico hace pensar a “la crisis de la educación” como una construcción discursiva que “condiciona el menú semántico y fija límites para las opciones significantes, retóricas y argumentativas” (Saur; 2007:164). Establece los límites de lo aceptado en cada tiempo histórico, en este sentido, ha penetrado en los poros de la sociedad el “léxico del desastre” (Diker; 2010). Con base en lo anterior, la lente del observador solo detecta lo negativo, no hay matices ni puntos medios. Por ejemplo, si la matrícula del ciclo básico se incrementó en 25.200 estudiantes y se aumentó en 11 % los estudiantes que están en la educación media superior en la última década, esos datos<sup>31</sup> de la realidad no son percibidos por el “paradigma de la catástrofe”, nunca se verá el vaso medio lleno.

Se puede pensar en términos laclaudianos que el enunciado “crisis de la educación” se ha estabilizado como “momento” en el discurso (Laclau, 2015), y ha constituido un entramado subjetivo que atraviesa los distintos partidos políticos, los medios de prensa, a los propios actores docentes, estudiantes y padres. Todos parten de la misma premisa: la “educación está en crisis”. Esto se ha convertido en un punto nodal hegemónico, más allá de sobre quien recae la responsabilidad de dicha “crisis”. Por un lado, los partidos tradicionales dirán que son los sindicatos “no dejan gobernar” o que es “ineficiente la gestión”. Por otro lado, los padres entienden que es por



“los docentes que faltan y no enseñan”. A su vez, para los docentes se debe “a las familias que no acompañan a sus hijos en proceso de aprendizaje”. Los estudiantes lo atribuyen a las “clases aburridas” o “a la falta de sentido” en cuanto a la perspectiva para qué estudiar. En la construcción de un panorama de este tipo es lógico que aparezcan, a modo de un relato épico, “los salvadores”, “los profetas” encarnados en Eduy21, CERES, el Jubilar, el Impulso. Sin importar desde que lugar se plantee el accionar, el escenario está montado para su aparición.

Frente a este discurso que ha calado profundo y tiene “eficacia social y público cautivo” (Angenot, 2012) debemos estar alerta, pues pretende “desintegrar la posibilidad misma del derecho a la educación (en tanto derecho social) y del aparato institucional que garantiza la concreción de tal derecho: la escuela pública” (Gentili en Saforcada, 2011:371). Esto significa, como sostiene Bordoli, que “la educación como discurso igualador e igualitario pierde potencialidad. Las políticas de los ´90 implementaron programas focalizados y asistenciales al tiempo que contribuyeron con la desvalorización de lo universal y lo público y habilitaron el progresivo encanto por la educación privada” (Bordoli-Conde, 2016:85).

Por otro lado, según la información sistematizada, y sin querer realizar un análisis exhaustivo, llama la atención la responsabilidad que se le adjudica a la educación, al señalarla como la causante de diversos problemas en diferentes órdenes: económico, social, ambiental, laboral, delictivo, democrático y de desarrollo. Incluso se la responsabiliza de “la involución de las sentencias judiciales”. Se le exige demasiado a la educación.

Así, la educación se transforma en una especie de “chivo expiatorio”, en la cual se depositan todos los problemas de la sociedad y del país. Ante esto, surgen las preguntas: ¿cómo cumplir relativamente bien con tantas demandas?, ¿dónde queda lo específicamente educativo o pedagógico?

### 3.3 Apuestas al mercado “gratis” en educación

#### Los liceos “públicos” de gestión privada a modo de espejo

En este espacio, se pretende plantear el lugar que ocupan los liceos Jubilar e Impulso en el discurso hegemónico. Se intenta ver cómo se articulan sus experiencias con el signifiante “crisis de la educación pública”. En este sentido su “relato exitoso” se transforma en pilares hacia la expansión del mercado gratis<sup>32</sup> en educación. Por otro lado, se realizan algunas críticas a los elogiados modelos de gestión privada, con la intención de salirnos del enfoque exclusivamente centrado en resultados e incorporar otros elementos cualitativos, no visibles en los medios de prensa o investigaciones difundidas.

Como un juego de espejos opuestos, se ve a través de los medios de prensa a actores políticos, académicos y referentes de diversas instituciones que denuncian, una y otra vez, el “terrible estado de la educación pública”, al tiempo que predicán como solución la extensión de las experiencias de las instituciones educativas gratuitas de gestión privada. Del relevamiento en Búsqueda, se pudo constatar que el signifiante “crisis de la educación pública” es hegemónico. Es necesario recordar el crítico informe de la OCDE:

*Las tasas de culminación de educación son insatisfactorias, no está claro quién define la política educativa, la representación docente en los órganos de gestión supone un alto riesgo, el gasto público en enseñanza sigue estando considerablemente por debajo de otros países de la región, la preparación del presupuesto no es estratégica, la ejecución del gasto no se evalúa, la contratación de docentes es ineficiente y el modelo de inspección no fomenta el desarrollo educativo (...) Los documentos presupuestarios en general no incluyen objetivos educativos, medidas, metas y resultados claramente definidos. (Búsqueda, 24/11/2016)*

Desde estos discursos se “demoniza a la educación pública mostrándola como atrasada e ineficiente”, y se reclama “la incorporación de formas de financiamiento estatal a la educación privada y la incorporación de formas de gestión empresarial en la educación pública” (Martinis, 2012: 27-28).

---

<sup>32</sup> Tal noción fue tomada de los críticos al modelo chileno, se refiere a las instituciones educativas chilenas que son mantenidas por el Estado vía *vouchers*. Aseguran los autores “Pese a los años que han pasado desde el inicio de esta modernización, el sistema escolar chileno se revela caro, agobiante, de baja calidad, y sobre todo, extremadamente segregado. Las consecuencias de este modelo se expresan a distinto nivel y dejan huellas en la vida de millones: docentes que llevan una vida sometida a la precariedad y el agobio diario; apoderados conducidos por el afán de alejar sus hijos de la convivencia con quienes les parecen diferentes; alumnos y alumnas para los cuales la experiencia escolar se constriñe en abstracciones de rendimiento escolar” Víctor Orellana Calderón y otros, *Entre el mercado gratis y la educación pública* (2018), pag. 158. Santiago. Lom Ediciones



Con la reformulación de la “Ley de Mecenazgo” (2010) que, durante el gobierno de José Mujica extendió las exoneraciones fiscales a donaciones que fueran dirigidas hacia instituciones educativas privadas de primaria, secundaria y técnico-profesional, comenzaron a surgir en forma creciente instituciones públicas de gestión privada en la educación. Al Liceo Jubilar, fundado en 2002, tomado como referente y modelo, le siguieron: Impulso (2013); Providencia (2014), Francisco ubicado en Paysandú (2016), *Ánima*, con una propuesta de Bachillerato Tecnológico (2016), Espiga (2016) y Los Pinos (2017). Si bien se habla de siete instituciones, su impacto en la coyuntura no se debe al factor cuantitativo, sino a su importancia simbólica. Desde el discurso, se crea una situación espejo, entre ambos tipos de centros educativos, lo cual genera un espacio comparativo de resultados.

En Búsqueda, se puede observar distintas entrevistas y varios artículos reivindicando a las instituciones educativas de gestión privada:

*Impulso, el primer liceo laico de tiempo completo, de acceso gratuito -no público- y de gestión privada del Uruguay. Allí se dictan clases desde las 8 a las 16 horas -y en algunos casos hasta las 21:30-, seis días a la semana, 10 meses y medio al año, con desayuno, almuerzo y merienda para sus 514 alumnos, de 1° a 5° nivel. Su tasa de repetición es mínima (4%), su porcentaje de deserción, casi inexistente (1%), y su tasa de retención, alta (96%). Sus técnicas pedagógicas son modernas y adaptadas a los alumnos con problemas de aprendizaje. Sus grupos son pequeños y su plantel docente joven funciona como una comunidad con apoyo de tutores y asistentes especializados. (Búsqueda, 03/08/17)*

Inmediatamente, se agrega en la columna, el contraste con los resultados de la educación pública:

*El colegio, gestionado por la Fundación Impulso, funciona desde hace cinco años como una institución “modelo” en un país donde liceos de contextos con similares índices de pobreza y violencia tienen un 40% de repetición y 82% de deserción anual. (Búsqueda, 03/08/2017)*

De este modo lo ejemplarizaba Pablo Bartol, director de Los Pinos

*Nos critican por nuestro sistema de selección, que al parecer es terrible (...) ¿Y lo que hacen los liceos públicos -en los que en los primeros años repite el 50% de alumnos y abandona otro 30%- qué es? ¿Dónde está la verdadera selección? ¿De qué hablamos cuando hablamos de inclusión?” (...) Y ejemplificó: “En los liceos de esta zona, Casavalle: el N° 13 tenía el año pasado 21 grupos en primero, 14 en segundo, nueve en tercero (...) ¿Qué es eso? ¡Selección salvaje! (Búsqueda, 09/11/2017)*

El semanario también ha destacado la constitución y expansión de otros centros “públicos” de gestión privada:

*Todos los centros son de horario extendido, con actividades extracurriculares y sus alumnos suelen recibir más de una comida. Todos responden a lo que consideran que es un vacío en la zona, una demanda social que no encontraba respuesta en el Estado. (Búsqueda 09/11/2017)*

En el abordaje resulta evidente el rol efecto-contraste. Así, los liceos Jubilar e Impulso se transforman en importantísimos centros propagandísticos de su modelo. Su estrategia de seducción radica en mostrar la comparación con los centros de educación pública-estatal, mediante la utilización de indicadores tipo producto (retención, repetición y egreso). Sin embargo, no se realiza comparación entre estos centros y los centros públicos sobre el gasto por alumno o sobre la cantidad de técnicos (psicólogos, educadores, etc.) por estudiante. Tampoco se analiza el rol que juega en el desempeño académico la selección del estudiantado que realizan los centros de gestión privada.

El recorrido de estas instituciones es presentado como relato de “éxito” en contextos de “fracaso”. El juego entre los logros de estos centros y el contexto donde se ubican-determinado por indicadores negativos a nivel social, económico y cultural- los transforman en sitios privilegiados y distintivos, al tiempo que delimitan muy bien los mundos: “el adentro” y “el afuera”. Es decir, no solo se pretende mostrarlos como muestra de buenos resultados frente a la educación pública, sino también frente a la adversidad del contexto. Ese correlato se encuentra presente permanentemente a través de entrevistas o columnas en el Semanario Búsqueda. En este fragmento, se ve cómo se caracteriza “el afuera”, el “determinismo del contexto”:

*La mayoría de la población de Casavalle es muy joven, vive en condiciones precarias y tiene además problemas sociales importantes. Apenas 3% terminó el liceo. La zona abarca al barrio Marconi, parte de Manga, Piedras Blancas, Las Acacias y Peñarol. Entre sus señas de identidad figuran la marginación, el desempleo, la informalidad laboral, la delincuencia y el difícil acceso a servicios básicos en medio de asentamientos precarios que definen el paisaje. (Búsqueda 09/11/2017)*

Esta relación entre el “determinismo del contexto” y los “buenos resultados” de los liceos de gestión privada en la cuenca del Casavalle no solo es muy difundida por los medios, sino también ha sido investigada por los economistas Ana Balsa y Alejandro Cid, quienes “realizaron un seguimiento de tres años a 171 estudiantes que se inscribieron al Liceo Jubilar en 2010, 70 de ellos ingresaron y los 101 restantes continuaron su trayectoria educativa en instituciones públicas. En su investigación señalan que la tasa de repetición en este centro fue tres veces menor y que la

probabilidad de que los alumnos cursen el grado que les corresponde cada año es el doble que en los liceos públicos. La tasa de repetición entre los que sí pudieron estudiar en el Jubilar fue de 13%, cuando entre los que debieron hacerlo en liceos estatales fue de 49%. En 2013, solamente un 40% de los alumnos que cursaron los tres años en los liceos públicos estaba en cuarto año como correspondía, en tanto, en el liceo Jubilar lo hacía un 82%" (Alfonzo, 2018:2).

El objetivo parece claro y lo hacen explícito sus autores. "El estudio tiene particular relevancia en el actual contexto de cuestionamiento de la estructura centralizada y relativamente poco flexible de la educación pública tradicional en nuestro país. Muchas de las iniciativas bajo discusión en este momento, que revitalizan el concepto de centros educativos autónomos con mayor capacidad de adaptación a los cambios y a las realidades sociales, se materializan en este liceo". (Balsa y Cid, 2011:3-4).

Desde este lugar, la Universidad de Montevideo con el seguimiento de las trayectorias educativas bifurcadas, entre "el adentro", - "el camino del éxito"- y "el afuera", - "el del contexto"- de las puertas del Jubilar o el Impulso, "condenados al fracaso", pretende, a través de la investigación, ratificar la superioridad o alternativa de los liceos gratuitos de gestión privada frente al sistema centralizado de liceos públicos.

Este tipo de abordaje pretende no solo convalidar desde lo académico la "respuesta correcta" que ofrece este modelo a los referidos contextos, sino también confirmar, nuevamente, la "crisis de la educación pública".

Mostrar estos "resultados" o "balances" positivos y extenderlos a través de la prensa, les permite a quienes impulsan y apoyan estas iniciativas justificar sus mecanismos de financiación vía exoneraciones impositivas. A su vez, instalan la necesidad de cambios estructurales en la educación, sobre todo en lo pertinente a la redistribución del presupuesto educativo. Así podrán, con mayor legitimidad, exigir financiación directa para este tipo de modelo de liceos "gratuitos" de gestión privada.

En términos del análisis político del discurso, se puede decir que la discursividad excluyente reserva el signifiante "éxito" para las experiencias de liceos gratuitos de gestión privada y lo antagoniza con el "fracaso" de la educación pública. Desde estos lugares, se pretende dar un nuevo sentido a la distribución del presupuesto estatal, al abrir la financiación a otras experiencias educativas de gestión privada. Quizás sea este el principal centro de disputa en el futuro próximo.

## Los impulsores de liceos de gestión privada y vouchers

La construcción discursiva tiene un sentido y secuencia: primero convencer del diagnóstico del “desastre”. Luego, y a modo espejo, propagandear resultados educativos tomando como ejemplo los liceos Jubilar e Impulso. En tercer lugar, incorporarlo en la plataforma política electoral o hacer *lobby* electoral.

Un ejemplo es la propuesta de Ernesto Talvi, que propone crear 136 liceos “modelo” como el Jubilar y el Impulso, en zonas pobres y gestionados por el Plan Ceibal (Búsqueda, 03/08/2017). Esta es una de las propuestas concretas que expresa con claridad la disputa ya no solo en el sentido de concepciones de lo educativo, sino por los recursos del Estado. Con esta propuesta, Ernesto Talvi plantea hacer uso de la estructura del Plan Ceibal (organización bajo derecho público-privado) y apoyarse en su buena imagen para la construcción y gestión de estos nuevos liceos. De este modo, se combinan “los éxitos”, tanto de los liceos de gestión privada como del Plan Ceibal. Ambos gozan de buena prensa y se insertan en la nueva estrategia de gestión pública, es decir, administrar el Estado como una empresa privada y, por lo tanto, hacer de lo educativo una empresa.

Otro tipo de propuesta es la planteada por la representante de Adeco, María Dolores Benavente, en una entrevista con Búsqueda:

*(...) el sistema de voucher, para que cada uno pueda enviar a sus hijos al centro educativo que quiera, a un privado o uno público de excelencia.*

**—Algunos sectores pueden interpretar que lo que se está proponiendo con eso es privatizar la educación...**

*—No. Es como decir que porque haya salud pública y salud privada, o universidad pública y privada, se privatiza. Es cuestión de que ambas convivan y tengan sinergia. Todas estas experiencias de liceos públicos de gestión privada son excelentes. (Búsqueda, 23/11/2017).*

El modelo de *voucher* o vales educativos, no es ninguna novedad, fue impulsado en la década de 1960 por Milton Friedman: “La introducción de un sistema de vales en la enseñanza primaria y secundaria que daría a los padres de todos los niveles salariales libertad para escoger las escuelas para sus hijos; un sistema de financiación de créditos eventuales para la enseñanza superior a fin de combinar la igualdad de oportunidades con la eliminación de la escandalosa imposición de cargas fiscales a los pobres para pagar la enseñanza superior de quienes pueden permitírsela, o alternativamente, un sistema de vales para la enseñanza superior” (Friedman, 1981: 258).

En la región, tenemos la referencia del modelo chileno que se viene aplicando desde la dictadura militar<sup>33</sup>. En Uruguay, un defensor del sistema de *vouchers* es Pablo Da Silveira<sup>34</sup>, asesor en temas educativos del candidato presidencial por el Partido Nacional, Luis Lacalle Pou. En su libro “La Segunda Reforma” (1995), parte de un diagnóstico que denuncia: los “déficits de la educación”, su “burocratismo centralizador que no respetaba la libertad de elección” y “la falta de dinamismo de la oferta educativa que impedía alcanzar una educación de calidad”, etc. Desde su premisa, asume como “verdad” que la educación privada es mejor. En tal sentido, propondrá una reforma que incorpora como “innovación” un sector educativo subvencionado, “compuesta por escuelas de gestión privada que serían parcialmente financiadas por el Estado y parcialmente financiadas por los padres” (Da Silveira, 1995:135).

¿Cómo funcionaría el sector subvencionado? “el estado y los equipos seleccionados firman un contrato de gestión renovable cada cierto tiempo (...) durante ese lapso los miembros del equipo podrán disponer libremente del edificio como si fuera suyo, organizar la enseñanza a su gusto, darse la estructura de funcionamiento que prefieran y cobrar cuotas a los padres que no reciban becas. El estado, por su parte, continuará asistiéndolos en dos rubros fundamentales: a) pagará los sueldos de aquellos docentes y funcionarios que provengan de la enseñanza pública, y b) aportará una cantidad de dinero por alumno destinada a cubrir parcialmente los gastos de funcionamiento” (Da Silveira, 1995: 137- 138).

Al sector subvencionado también lo integrarían los institutos privados que quieran o necesiten recibir la subvención estatal. Estos colegios aportarían su propio local y su equipo de gestión constituido. El Estado debería otorgarles una subvención en dinero (bajo la forma de salarios y gastos de funcionamiento). (Da Silveira, 199).

En este tipo de propuesta, se puede detectar tanto la privatización exógena como endógena. En la primera, el Estado cede su mandato educativo a una empresa privada y en la segunda, implica la introducción en el campo educativo de la lógica de mercado, basada en la competencia, entendiendo esta como una entelequia que trae inherentemente la mejora de la educación. Así lo describe el autor:

---

**33** Según Fabián Guajardo Mañán y Cristina Jara Villarroel “existen tres elementos del esquema de organización de la educación heredado. Por un lado, la *municipalización*, como un proceso efectivo de descentralización, que podía requerir ajustes, pero en ningún caso un retorno a la centralización de labores del Estado Docente en los términos previos a 1973. Segundo, la introducción del *voucher* por matrícula y asistencia como un mecanismo eficiente de asignación de recursos, al que se le atribuye inclusive un valor pedagógico en tanto presión adicional sobre los docentes y directivos para logros en retención y asistencia entre los alumnos, y cuyos ajustes debían pasar fundamentalmente por la necesidad de aumentar los montos de subvenciones más que por un cambio de los mecanismos. Y, por último, el *fomento de la competencia mediante la participación de privados*.” (2018; 174)

**34** Aunque Da Silveira no lo menciona como antecedente, en Uruguay, desde Búsqueda, -ver apartado 3.1- Rodríguez Villamil y Ramón Díaz, en defensa a la “libertad de enseñanza” y de “la diversidad”, proponían la privatización de la educación a través del sistema de vales. (Búsqueda, junio de 1978)

*La creación del sector subvencionado generalizaría una dinámica de competencia entre diferentes establecimientos educativos. Los institutos subvencionados tendrían que competir entre sí para disputarse su estudiantado potencial, de manera de poder acceder al número mínimo de inscripciones que es condición para recibir la subvención. (Da Silveira, 1995:146)*

Otro de los efectos que reconoce, aunque no le da mayor trascendencia, es la pérdida de derechos que supone el traslado de los docentes del sector público al sector subvencionado. Da Silveira lo menciona simplemente como “un riesgo” a cambio de “innovación”, “mayor libertad” y probablemente “mejores salarios”. Haciendo un ejercicio hipotético, la implantación de estas propuestas en nuestro país tendrá un impacto directo sobre los derechos de los trabajadores: flexibilización laboral y cambios en el Estatuto Docente. Así, muchos docentes y funcionarios pasarán de calidad de efectivos a contratados, con lo que perderán su antigüedad y los convenios que han conquistado en el marco de las Negociaciones Bipartitas entre el Estado y los sindicatos de la educación. De hecho, otro aspecto que no se menciona es la precariedad laboral que se da en los liceos de gestión privada, donde predominan las pautas de la empresa sobre los derechos de los trabajadores.

Como se ha señalado más arriba, una de las instituciones en sintonía con la idea de los *vouchers* es la Iglesia Católica, la cual ha insistido en abrir al mercado los recursos públicos destinados a la educación. Además, el Liceo Jubilar es administrado por la Arquidiócesis; el complejo educativo los Pinos es una iniciativa del Opus Dei y una gran cantidad de instituciones educativas privadas son católicas, nucleadas en AUDEC. En esta línea, es pública y notoria la postura favorable del Cardenal Sturla a este tipo de emprendimiento:

*En un momento de emergencia educativa ¿no podría habilitarse también a que muchas instituciones de enseñanza privada que están en barrios populares puedan también atender a chicos de una manera acorde, sin tener la preocupación enorme de lo económico? ¿Cómo se implementaría esta posibilidad? En el mundo hay cantidad de soluciones diferentes, la de Chile, la argentina o la de otros países de Europa. Es decir, que haya un subsidio, al menos a los colegios que atienden a los sectores más populares de la población. (...) Pero hay todavía algunos tabúes. Uno de ellos es ese de que el Estado en materia de enseñanza monopoliza los recursos para la enseñanza pública y además parecería que no la puede gestionar como es debido. (El País, mayo 2012)*

Estos ejemplos de propuestas permiten visualizar el trabajo constante que se ha hecho, tanto en deslegitimar la educación pública como en promocionar la gestión privada en educación. La alusión a la “crisis de la educación”, es de larga data. Es posible rastrearla en distintos momentos de nuestra historia, en las décadas de



1990, 1960, 1970, inclusive en la década de 1950 hubo un debate en Marcha en torno a la crisis de secundaria.<sup>35</sup> Lo distinto, es como el significativo “crisis de la educación”, en la coyuntura actual, es funcional a la ofensiva internacional contra la educación pública, en la cual se busca hacer de la educación una mercancía y transformarla de un bien común a un servicio que actúa en función de la demanda.

Lo que se quiere decir es que los actores promotores del mercado educativo han logrado instalar como hegemónicos dos significantes: “la educación pública está en crisis” y los liceos gratuitos de gestión privada “son exitosos”, pero no han logrado transformar en sentido común la aceptación de financiación estatal de las instituciones privadas, evitar este avance es estratégico para mantener la educación como un derecho social y humano fundamental.

### No hay promesas sin renuncias

Lo aparente no siempre resulta verdadero. En general, los registros que se observan de las experiencias del Jubilar o del Impulso, demuestran cómo actores políticos de todos los partidos se muestran atraídos por el modelo y la prensa, en la mayoría de los casos, solo encuentra alabanzas para este. No obstante, una de las principales críticas es que estas instituciones hacen una selección de sus estudiantes:

*La mayoría de los jóvenes aspirantes provienen de los barrios de la cuenca de Casavalle, Marconi, Borro, Cuarenta Semanas, Cerrito de la Victoria, Gruta de Lourdes. El año pasado, el sorteo se hizo en octubre, se apuntaron más de medio millar de chicos, hubo lista de espera, y llantos (...). La ceremonia del sorteo es agrídulce: mientras un centenar festeja que accede a plazas, a otros les invade la desazón por “saberse condenados”, aseguró el economista Ernesto Talvi. (Búsqueda, 03/08/2017)*

Es muy interesante observar la terminología utilizada en el relato para referirse al proceso por el cual un grupo de aspirantes queda formando parte de la institución y otro no logra su objetivo, ¿qué implica referirse a una ceremonia? Según la Real Academia Española, es una “acción o acto exterior arreglado, por ley, estatuto o costumbre, para dar culto a las cosas divinas, o reverencia y honor a las profanas”. El término fue aplicado con precisión por parte de Talvi. La ceremonia de selección para ser parte del Jubilar o el Impulso, es del orden de la “reverencia” o “del culto”. Se crea un “micro-mundo” en el cual ya no se trata de una inscripción a una institución educativa, es mucho más que eso, es el ingreso a otro “universo”, es

---

35 Ver De la Reforma al Proceso (1955-1977) de Antonio Romano.

una “puerta al progreso”. Desde esta construcción discursiva, se puede entender los estados que describe Talvi “mientras un centenar festeja que accede a plazas, a otros les invade la desazón por ´saberse condenados´”. ¿Condenados por qué o por quienes?, ¿qué significa ser un condenado? Dice, la Rae “réprobo”, “endemoniado, perverso, nocivo” (RAE). ¿A quién se ve como perverso, nocivo, hasta endemoniado, si no es al contexto, es decir, al conjunto de personas que integran ese contexto, los que quedan “aparte”? Ellos son los otros; para el cual el relato ya tiene su destino manifiesto.

Es increíble la fuerza que posee el discurso de la salvación representado por esas instituciones y las imágenes que se han hecho en torno a estas. Se puede decir que esa fuerza deviene de la propia lógica de selección transformada en distinción. En palabras de Patrìtti: “es el ejemplo de que a cualquier persona que se le da la oportunidad brilla con todo su potencial” (Búsqueda, 03/08/2017).

Por otro lado, el hecho de que esa construcción es posible, en un contexto estigmatizado; también refiere, a problemas estructurales de la pobreza que no han sido revertidos en más de 14 años de gobiernos progresistas.

Enraizadas en estos contextos, estas instituciones tienen la oportunidad de presentarse como propuestas modelo, pero la virtud no está en estas, sino en las circunstancias que generan esa distinción y en la voluntad de los sujetos de renunciar a una determinada identidad. Esto se menciona porque para inscribirse tanto en el Jubilar como en el Impulso, hay que aceptar los requerimientos de vestimentas y normas establecidas, en formato de librillo o circular internos. No llama la atención el uso obligatorio del uniforme, pero sí las otras pautas estéticas<sup>36</sup>, por ejemplo, en el Jubilar:

*No se permite dentro de la institución el uso de: gorros, piercing, pelos sueltos (alumnas), pelo largo (alumnos), cortes de pelos extravagantes, caravanas (los alumnos), uñas largas y/o pintadas, pelo teñido, con manchas, con colores no naturales, bijouterie excesiva o llamativa. (Manual del estudiante<sup>37</sup>: 17)*

---

**36** Pensemos esta selección/distinción en términos de Pierre Bourdieu, “la disposición estética es una dimensión de una relación distante y segura con el mundo y con los otros, pero también una expresión distintiva de una posición privilegiada en el espacio social, cuyo valor distintivo se determina *objetivamente* en relación con expresiones engendradas a partir de condiciones diferentes. Como toda especie de gusto, une y separa; al ser el producto de un condicionamiento de existencia, une a todos los que son productores de condiciones semejantes, pero distinguiéndose de todos los demás y en lo que tienen de más esencial, ya que gusto es el principio de todo lo que se tiene, personas y cosas, y todo lo que se es para los otros, de aquello por lo que uno se clasifica y por lo que le clasifican...La aversión por los estilos de vida diferentes es, sin lugar a dudas, una de las barreras más fuertes entre las clases...lo más intolerable para los que se creen poseedores del gusto legítimo es, por encima de todo, la sacrilega reunión de aquellos gustos que el buen gusto ordena separar”. La distinción (2012). Buenos Aires. Ed. Taurus

**37** Tomado del avance de la investigación de Marcelo Alfonso, presentado en el Coloquio: “Estudios sobre los procesos de privatización educativa en la región”. FHCE. UdelaR.



Estas pautas son compartidas por el Liceo Impulso:

*No uñas pintadas ni caravanas ni piercing; pelo recogido, no tintura ni colores, calzado negro”, enumera la autoridad. (...) Y el centro ofrece políticas de inclusión laboral para aquellos que adquieran hábitos de trabajo. (Búsqueda 03/08/2017)*

La aceptación de estas pautas estéticas y de conducta es un filtro, pues la no aceptación impide la inscripción y, por lo tanto, se produce una selección. Es sabido que cada uno de los elementos anteriormente citados es de uso habitual en el mundo adolescente y forma parte de su identidad, por una cuestión de moda, gustos, territorialidad, etc. En cualquier institución de educación media pública, no se le niega el ingreso a un estudiante por su corte de pelo, o por usar uñas pintadas, *piercings* o colores en el pelo, porque se trabaja aceptando la diversidad y, sobre todo, apostando a que cada adolescente se pueda desarrollar en su plenitud.

El sesgo conservador se hace sentir también en las pautas de vestimenta, delimitadas por estereotipos y marcadas por el género masculino y femenino, por ejemplo, los alumnos no pueden usar caravanas, ni pelo largo. ¿Cómo se trabajará allí la construcción de la identidad sexual? Según las pautas, los roles tradicionales parecen bien delimitados y naturalizados. Aunque en nuestro país se ha avanzado en la Ley trans, en matrimonio igualitario, en introducir la educación sexual desde la diversidad, las pautas del Jubilar parecen ir en sentido opuesto. Desde el punto de vista de los derechos humanos, estas cuestiones deberían estar discutiéndose o, por lo menos, problematizándose en relación con estos modelos.

Es interesante también cómo se justifica el uso del uniforme obligatorio: “Así como para trabajar, nos vestimos de una forma diferente, para estudiar sucede lo mismo” (Manual del estudiante). En este caso, se observa una operación normalizadora que transforma a un “adolescente de contexto” en un adolescente adaptado como futuro capital humano y afectado por determinadas pautas ideológicas y culturales inspiradas en la tradición.

Se ha reflexionado sobre el concepto de “ceremonia” y el de “condenados”, ahora, el otro concepto que aparece muy ligado al de “oportunidad”, es el de “inclusión”. ¿Qué se entiende por inclusión?, ¿desde qué lugar se pretende incluir y para qué?, ¿cuánto del “ser excluido” queda afuera cuando es “incluido”? Estas preguntas se plantean con la intención de tensionar esta experiencia con un concepto que se ha naturalizado en las políticas socioeducativas, en las cuales, muchas veces, aparece más cercano el concepto de **adaptación** que el de **integración**. Siguiendo a Paulo Freire, la integración: “resulta de la capacidad de ajustarse a la realidad más la de transformarla, que se une a la capacidad de optar cuya nota fundamental es la criticidad. En la medida en que el hombre pierde la capacidad de optar y se somete a prescripciones ajenas que lo minimizan, sus decisiones ya no son propias, porque

resultan de mandatos extraños, ya no se integra. Se acomoda. Se ajusta. El hombre integrado es el hombre Sujeto. La adaptación es así un concepto pasivo-la integración o comunicación es activo" (Freire, 1972: 41).

Este potente fragmento, dejado por el pedagogo de los oprimidos, en su trabajo "La educación como práctica de la libertad" (1961), permite visualizar la sustancial diferencia entre integración y adaptación y, atendiendo a estas observaciones, se puede afirmar que la idea de inclusión manejada por el Jubilar y el Impulso es más cercana a la de adaptación. De allí la importancia de determinadas pautas estéticas normalizadoras que funcionan a modo de "contracultura" al contexto, porque para estas instituciones lo deseable es desarrollar en los estudiantes la capacidad de sometimiento a ciertas prescripciones que les permitan adaptarse como capital humano a los requerimientos del mundo empresarial. Por eso la insistencia en purgar todo signo del contexto, así como los rituales de control, "las aulas, integradas, forman un pentágono vidriado que ofrece un sistema panóptico luminoso y transparente" (Búsqueda, 03/08/2018) en este mismo párrafo en el Semanario se elogiaba al Liceo Impulso, "huele bien", "funciona", "nada está librado al azar".

## 4. El País, La Diaria y El Observador

Es importante destacar que el estudio abarca los años preelectorales (el domingo 27 de octubre de 2019 hay elecciones nacionales y el 1° de marzo de 2020 asume el nuevo gobierno). Durante este período, los partidos políticos están posicionándose sobre el acontecer nacional, así como construyendo el discurso político que luego intentan trasladar a su programa electoral. En este sentido, cobra especial relevancia conocer el discurso hegemónico e indagar sobre las implicaciones para la educación pública.

Se parte de la idea de que es necesario contar con un análisis actual del debate educativo, no solo para conocerlo, sino para poder confrontar desde el campo popular con conocimiento de causa.

A su vez, a la hora de realizar el análisis, resulta necesario establecer ejes temáticos, con el fin de evidenciar la desvalorización de la educación pública, por un lado, y la valorización de las políticas privatizadoras y mercantilizadoras, por otro. Por lo tanto, se definen tres grandes categorías de análisis: **1)** “crisis educativa”, relacionada con la “mala” calidad de la enseñanza y el “pobre” desempeño en las pruebas estandarizadas. Lo anterior, a su vez, se vincula con el presupuesto educativo y el desempeño (alto nivel de repetición, bajo nivel de egreso, etc.); **2)** gobernanza del sistema educativo público, que se relaciona con la estructura del sistema, el rol que juegan los docentes y la normativa vigente; **3)** adopción de prácticas del modelo empresarial (*rankings*, pago por productividad) junto con la privatización.

Una vez definidas las categorías, y en función de estas, se realiza el registro de los artículos o editoriales de cada uno de los medios de prensa.

### 4.1 Registro de artículos

El relevamiento de estos tres medios de prensa arrojó 927 artículos seleccionados y más de 7.000 descartados, en función de los criterios metodológicos adoptados (que se mencionan en el punto 2). A su vez, los artículos seleccionados fueron agrupados en función de las categorías de análisis definidas. Por último, a la hora de presentar los datos, se separan las notas que contienen el discurso hegemónico de aquellas que tienen un enfoque contrario (entre paréntesis). A continuación, se presentan los principales resultados.

**Cuadro 1.** Resumen de las notas relevadas para El Observador, El País y La Diaria, según las categorías de análisis.

CATEGORÍAS	EL PAÍS	EL OBSERVADOR	LA DIARIA	TOTAL
Crisis educativa	177 (8)	117 (6)	42 (19)	336 (33)
Gestión	128 (17)	97 (21)	45 (56)	270 (94)
Intervención del mercado	101 (7)	49 (8)	24 (5)	174 (20)
<b>TOTAL</b>	<b>406= 93 % (32= 7 %)</b>	<b>263= 88 % (35= 12 %)</b>	<b>111= 58 % (80= 42 %)</b>	<b>780= 84 % (147= 16 %)</b>

Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de los Diarios: El Observador, El País y La Diaria.

Como se observa en el cuadro 1, la mayoría de los artículos de prensa relevados tienen una visión negativa de la educación pública (84% del total) y reproducen el discurso dominante. No obstante, al analizar por medio de prensa, se observa que la distribución no es equitativa, ya que, mientras que La Diaria se reparte casi en partes iguales entre discurso hegemónico (58 %) y discurso contra hegemónico (42 %), no sucede lo mismo con El País y el Observador. Estos datos se presentan agrupados en el cuadro 2, en el que se observa que más del 90 % de las notas contienen el discurso hegemónico.

**Cuadro 2.** Resumen de las notas relevadas para El Observador y El País, agrupadas por categorías de análisis.

EL PAÍS y EL OBSERVADOR	TOTAL
Considerando las tres categorías	669=91% (67=9%)

Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de los Diarios: El Observador, El País y La Diaria.

## 4.2 La educación como tema recurrente

Tomando estos datos, se puede afirmar que la educación es un tema presente en los medios de comunicación seleccionados. Se observa que prácticamente todos los días en alguno de los medios seleccionados se publicó un artículo sobre este tema.

Ahora bien, esta presencia en los medios no siempre pretende brindar información “objetiva” respecto a lo que sucede en las escuelas, liceos, institutos o en las universidades. Según el análisis realizado, la mayoría de los artículos versan

tanto sobre cuestiones de política educativa como sobre “política partidaria”, entendiéndola esta como el posicionamiento de los partidos políticos respecto a los temas educativos.

En este sentido, (atendiendo los criterios definidos arriba) más del 80 % de los artículos tienen como eje la desvalorización de la educación pública. Por lo tanto, desarmar críticamente este discurso es clave para defender a la educación pública de las políticas privatizadoras y mercantilizadoras. Esto es lo que se realiza a continuación.

### 4.3 Análisis del discurso presente en los artículos y en las editoriales

El peso relativo que tienen los artículos y editoriales que desvalorizan la educación pública (84 %) es elocuente en cuanto a la existencia de un discurso hegemónico. Sin embargo, es necesario profundizar en su contenido. Para ello, se utiliza el mismo criterio de la categorización y se apoya el análisis citando fragmentos de artículos que aparecen en los medios de prensa.

#### 4.3.1 Crisis educativa

La idea de la “crisis de la educación pública” muchas veces se construye tomando datos parciales y extrapolando sus conclusiones. A modo de ejemplo, a comienzos de 2016 Pablo Da Silveira escribía en *El País* que la enseñanza pública es “una máquina de fabricar desigualdad” y que amplifica “las diferencias de origen entre los uruguayos” porque “los liceos ubicados en las zonas más carenciadas tienen los planteles más inestables y los docentes menos experimentados. En cambio, los liceos ubicados en las zonas favorecidas concentran los planteles más asentados y los docentes de mayor trayectoria”. Asimismo, culpabiliza a los sindicatos por no aceptar “incentivos que hagan más atractivo enseñar en los lugares más desafiantes” y se les acusa de ser la voz del “peor conservadurismo educativo” porque “defienden los intereses de los docentes más instalados. Por eso no quieren evaluaciones, comparaciones, ni distinciones. El único criterio que aceptan es la antigüedad, es decir, un criterio que premia a quienes tienen la capacidad de durar, independientemente de lo bien o mal que hagan las cosas.” (*El País*, 26/01/16)

Da Silveira se apoya en una nota de *El Observador* de enero de 2018<sup>38</sup>, que se refiere a los 15 liceos de Montevideo que tienen menos profesores de mayor grado. Así,

38 (...) “los profesores con más antigüedad y mayor capacitación eligen para trabajar en Montevideo zonas como el Prado, el Centro o barrios costeros, y la mayoría los docentes novatos y con grados más bajos están en las zonas periféricas de la capital.” (...) “entre los 15 liceos de Montevideo que tienen en promedio más profesores grado uno (ingresados al sistema hace menos de cuatro años) son mayoría los ubicados en los barrios más alejados del centro de la ciudad” (...) En la campaña del año pasado los candidatos de todos los partidos asociaron el grado docente con la calidad de la enseñanza y prometieron impulsar un sistema para que los docentes más experimentados, y al mismo tiempo mayor formados, ejerzan en los liceos con peores resultados” (*El Observador*, 18/01/2016).

utiliza un dato que, si bien es cierto, al ser generalizado se desvirtúa. Además, ataca a los sindicatos e intenta deslegitimarlos a la hora de defender los derechos de los trabajadores.

Por otro lado, en su análisis cae en contradicciones al inferir que los “mejores docentes” son los de mayor grado, lo cual es un error. Adicionalmente, argumenta que el sistema de ascenso es malo porque solo premia la antigüedad, lo cual es también incorrecto ya que el ascenso de grado es por antigüedad y evaluación positivas por parte de la dirección del centro educativo, según lo establece el Estatuto del Funcionario Docente, además existe la posibilidad (opcional) del pasaje de grado por concurso<sup>39</sup>, lo cual se aplica desde hace varios años, así que parece poco probable que no fuera de conocimiento de los impulsores del discurso que se analiza. Por tanto, la reiteración<sup>40</sup> en distintos medios y por actores diferentes tendría como fin establecer una idea como verdadera cuando no lo es.

Otro de los actores que lleva adelante el discurso hegemónico es la Iglesia Católica. En efecto, “el arzobispo de Montevideo, cardenal Daniel Sturla, sostuvo ayer que los uruguayos deberíamos “sacarnos la careta” y trabajar juntos por la educación, ya que “la situación arde” en los barrios más pobres. Y como “la Iglesia está dispuesta a trabajar”, resolvió crear una fundación (Sophia) para solventar a ocho colegios privados” (El País, 27/04/16)

Se resalta la opinión del arzobispo porque es la voz de Iglesia Católica y no es menor que se ubique dentro del discurso hegemónico en términos de la desvalorización de la educación pública e impulso de la privada. Además, como ya ha sido mencionado, estas fundaciones se financian principalmente con aportes del Estado. Se puede profundizar en este posicionamiento de la Iglesia Católica en el documento “*Construyamos puentes de fraternidad en una sociedad fragmentada*” emitido por la Conferencia Episcopal de Uruguay el 14 de abril de 2018<sup>41</sup>.

En esta misma línea, se expresa un editorial de El País:

*lo que más sorprende y desalienta, es el deterioro generalizado en el que ha caído la educación pública en nuestro país. (...) Hace unos días se divulgó un informe del Consejo de Educación Secundaria (CES) que mostraban una mejora en los índices de aprobación a nivel nacional, de un 73,2%, lo cual daría cierta ilusión. Pero como se conoce que ha habido órdenes (no escritas) de ser más tolerantes con los estudiantes para que pasen de año, la noticia no da para festejar. (...) La mayor*

---

39 Esto puede revisarse en: <http://www.ceip.edu.uy/documentos/2017/tecnica/BasesPasajeGradoComplementariob.pdf>

40 “el mal sistema actual de ascenso por antigüedad y no por concurso” (Editorial de El Observador 21/01/16)

41 Esto puede revisarse en:  
<http://iglesiacatolica.org.uy/blog/wp-content/uploads/2018/04/Libro-Construyamos-puentes-def.pdf>



*parte de los liceales en Uruguay aprueba el ciclo básico con las calificaciones mínimas y para peor, según Daniel Corbo, ex integrante del Codicen, las escuelas de tiempo completo retroceden en sus resultados. (El País, 02/07/16)*

Se afirma que la educación pública es un fracaso, pero, paradójicamente, El País sustenta su argumento al mostrar que el nivel de aprobación mejoró. Además, se apoya en una afirmación del licenciado Daniel Corbo (Partido Nacional), quien sostiene que las escuelas de tiempo completo tienen un peor desempeño respecto a la escuela común, cuando, en realidad, sucede lo contrario<sup>42</sup>.

Por otro lado, se afirma que “las perspectivas de la educación pública tampoco dejan pensar que vayamos a mejorar estructuralmente” porque “se sigue confirmando que los niveles de aprendizaje en la escuela y el liceo son muy bajos” y “los jóvenes de clases populares” no pueden “hacerse de conocimientos que aseguren ser una mano de obra calificada, se hace prácticamente imposible salir duraderamente de la pobreza.” (El País, 29/08/16).

Prácticamente todos los días se reitera el mismo mensaje: los niños y jóvenes están yendo a fracasar a la educación pública, a sabiendas de que más del 85 % de las personas que estudian lo hacen en el sistema público<sup>43</sup>. Pero, además, es significativo que se utilicen datos parciales para apoyar los argumentos. Por ejemplo, las calificaciones obtenidas por los estudiantes en el ciclo básico desde 2009 a 2017 han mejorado significativamente<sup>44</sup>. En 2009, en promedio, teníamos un 60 % de estudiantes que aprobaron con calificaciones de 6 o 7 (mitad de escala) y, en 2017, ese porcentaje bajó a 49 % aproximadamente. Es decir, independientemente que sea discutible si aprobar el curso con 6 o 7 signifique “nivel muy bajo de aprendizaje”, al mirar en el mediano plazo, las calificaciones han mejorado.

En el mismo sentido se expresaba el Senador del Partido Nacional, Javier García, al responsabilizar al sistema educativo de la pobreza: “hoy la escuela pública se derrumba” porque “entre los alumnos de mejores condiciones económicas y los más rezagados hay más de dos años de distancia” (El País, 03/09/16).

El mensaje permea en todos los niveles de la sociedad. Así, la Ministra de Educación y Cultura, al ser consultada sobre la elección respecto al sistema educativo para sus hijos, declaró: si hubiera sido por mí seguramente los habría mandado a un colegio privado porque yo fui a colegio privado” (El Observador, 24/09/16). Esta sentencia es

42 Ver “Evaluación de impacto de las escuelas de tiempo completo 2013-2016” (<http://www.ceip.edu.uy/documentos/2017/varios/1971/Libro.pdf>)

43 Sumando educación primaria, media, terciaria y universitaria pública, estudian 693.170 personas (85,5%) y en la educación privada lo hacen 117.546 (14,5%). Datos del Ministerio de Educación y Cultura.

44 Datos del Monitor Liceal de ANEP ([servicios.ces.edu.uy/monitorces/servlet/portada](http://servicios.ces.edu.uy/monitorces/servlet/portada)).

discutible en el sentido de que no tiene en cuenta el proceso de inclusión social que ha experimentado el sistema público, detallado en la presente investigación.

La siguiente cita refleja la otra cara del discurso hegemónico. De un lado tenemos al “desastre educativo público” y del otro las propuestas “salvadoras”, especialmente las elaboradas por una nueva organización: Eduy 21.

Eduy21 es una Asociación Civil cuya Comisión Directiva es presidida por Fernando Filgueira e integrada, además, por Selva Andreoli<sup>45</sup>, Alejandra Erramuspe, Javier de Haedo<sup>46</sup>, Renato Opertti y Bruno Gili<sup>47</sup>. Cuenta con un comité honorario, integrado, entre otros, por Juan Pedro Mir, Pablo Da Silveira, Fernando Lorenzo, Gabriel Oddone, Richard Read, Adolfo Garcé, María Ester Mancebo, Ricardo Vilaró y Robert Silva. Además, tiene socios académicos y/o institucionales como Cinve (Centro de investigaciones económicas), Fundación Astur, Universidad ORT Uruguay, *ReachingU A Foundation for Uruguay*, Universidad Católica del Uruguay y Universidad de Montevideo. Cuenta con socios contribuyentes como Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay (BEVSA), Confederación de Cámaras Empresariales, Corporación Navíos<sup>48</sup> S.A., Itaú Fundación y Zonamérica<sup>49</sup>. También tiene socios colaboradores como: El Observador, El País, En la Mira<sup>50</sup>, IDATHA<sup>51</sup>, Confitería Lion D’or, OCA, Asuntos Públicos<sup>52</sup> y VISA.

El Observador le dedica el siguiente editorial a la organización Eduy21:

*Oportunidad de rescate educativo. El lanzamiento de Eduy21 por connotados técnicos en educación y otras áreas es una valiosa iniciativa para sacar a la enseñanza pública del letargo en que la ha sumido la inacción oficial. La encabezan Fernando Filgueira y Juan Pedro Mir. Incluye también a otras personalidades de la educación como el magíster Renato Opertti y Pablo da Silveira, los economistas Javier de Haedo y Fernando Lorenzo, prominentes dirigentes empresariales, y el líder sindical Richard Read. (...) el grupo creará “una propuesta de reforma estructural de la educación que convoque a todo el sistema político a acordar y poner en práctica los postergados cambios a*

---

45 Presidente de la Agencia de publicidad Perfil y candidata a vicepresidenta por nuevo agrupamiento político opositor escindido del Frente Amplio.

46 Economista Partido Nacional.

47 Socio de CPA Ferrere Abogados.

48 Corporación Navíos S.A. posee y opera una terminal de transferencia y almacenamiento situada en la zona de libre comercio de Nueva Palmira, en la confluencia de los ríos Paraná y Uruguay.

49 Base de operaciones de empresas internacionales en una Zona Franca.

50 Periódico que se emite por VTV conducido por Gabriel Pereyra.

51 Empresa Uruguaya especializada en el análisis y procesamiento de datos. Enfoca su trabajo en las áreas de aprendizaje automático.

52 Plataforma multimedia que basa su programación en la selección, registro y edición de conferencias y entrevistas de Uruguay.

*un sistema que mantiene a Uruguay en un profundo atraso mundial. (...) el desarrollo del país exige transformar el alicaído sistema educativo actual (...) los planes de Eduy21 incluyen ir hacia una educación integrada hasta los 15 o 16 años, un Codicen multipartidario para que una representación política amplía lo saque de la ineficacia en que lo mantiene su actual conformación restrictiva (...) Es incierto hasta donde Eduy21 podrá imponer sus razonables objetivos, (...) pero el surgimiento de este grupo de figuras de peso, guiadas exclusivamente por las verdaderas necesidades del país, exige el respaldo no solo del gobierno sino de todo el sistema político. Claro que lograrlo requerirá que la actual administración abandone su inoperante tolerancia, apoye a Eduy21 y ponga al frente de la educación a personas capaces, en reemplazo de las mezquindades personales y corporativas que la mantienen en una mediocridad sin futuro. Puede ser la última oportunidad de rescatar a la enseñanza pública. (Editorial de El Observador, 19/10/16)*

Esta cita es de octubre de 2016 y Eduy21 finalmente lanza su propuesta con apoyo multipartidario en mayo-junio de 2018. No se precisa leer entre líneas, todo es muy explícito con palabras como “rescate educativo”, “alicaído sistema”, “postergados cambios”, “profundo atraso mundial”, “ineficacia”, “obstruyen”, “mediocridad sin futuro”, etc.

El surgimiento de la organización mencionada no es casual y viene a completar el cuadro del discurso que se está analizando. No es casual que se apoye en este, que los mismos medios masivos de información se hagan eco, ni que los mismos que defenestran a la educación pública, elogian a esta nueva asociación, apoyada por cámaras empresariales, universidades privadas y entidades bancarias, entre otras.

Como queda claro, el discurso hegemónico se reafirma sobre sí mismo a través de diversos actores y medios, al afirmar que “la única perspectiva de salir algún día del pozo educativo es el proyecto de reformas que elabora Eduy21 para ser aplicado por el próximo gobierno. Revertir esta amenaza a la formación de la juventud uruguaya y al futuro económico del país es el objetivo del “cambio educativo profundo y sustentable 2020-2030” con un programa reformista que durante los próximos meses elaborará Eduy21” (El Observador, 21/03/17).

Este relato también está presente en miembros de la academia de las más diversas ciencias sociales, como, en este caso, la Ciencia Política: “El presidente y su partido están en deuda. Esta deuda, en el largo plazo, es más onerosa que cualquier otra. La única esperanza que por ahora nos queda es que Eduy21 logre seguir formulando la hoja de ruta de cambios educativos en la que viene trabajando” (Adolfo Garcé, El Observador 22/03/17).

Continuando con el análisis del discurso hegemónico, se abordan algunos datos que, a juicio de los autores de esta investigación, son mal interpretados, por ejemplo, la información de las pruebas PISA.

El Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe **PISA** (por sus siglas en inglés: *Programme for International Student Assessment*) es un estudio llevado a cabo por la OCDE a nivel mundial (en 2018, participaron alrededor de 82 países) que mide el rendimiento académico de los alumnos en matemáticas, ciencia y lectura. Estos informes son ampliamente difundidos y utilizados para emitir juicios de valor sobre los sistemas educativos de los países involucrados en los más diversos aspectos. Debido a la concepción, el diseño y la aplicación de estas pruebas, los sindicatos de la enseñanza y las Asambleas Técnicas Docentes han manifestado que las pruebas PISA no tienen el alcance para evaluar el sistema educativo y los aprendizajes, en el mejor de los casos, es un elemento más, pero nunca el central y mucho menos el único. Es decir, son pruebas estandarizadas concebidas, diseñadas y aplicadas para evaluar a estudiantes de 15 años en las áreas de matemáticas, ciencias y lengua. No evalúan la “calidad” de los sistemas educativos y de una cosa no se puede inferir otra distinta.

A pesar de que estas pruebas estandarizadas no cuenten con ningún aval que les permita generar conclusiones categóricas sobre el nivel educativo de ningún país, los medios de comunicación se encargan de magnificar la importancia de sus resultados. “PISA contribuyó significativamente a derrumbar el mito de la calidad de la educación en Uruguay. (...)no sólo estamos lejos de los países desarrollados, sino que tampoco salimos tan bien parados al lado de los países de la región. (...) los estudiantes uruguayos saben menos que los chilenos y están en el mismo nivel que los mexicanos, Uruguay ha empeorado sus resultados en los últimos diez años, situación que hace de nuestro país un caso excepcionalmente crítico a nivel mundial” (Emilio Blanco en La Diaria, 14/11/16). “Quienes mandan en la educación han vivido hasta ahora en un fantástico mundo propio(...) Pero no podrán seguir haciéndose los desentendidos ante las lapidarias conclusiones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El informe que acaba de publicar, luego de cuatro años de estudio, recomienda la corrección de deficiencias en la enseñanza pública. Esta actitud de impertérrita pasividad incompetente (la de los actores de la enseñanza pública), sin embargo, mal puede sobrevivir al señalamiento de una institución del peso de la OCDE” (en editorial del El Observador, 25/11/16). También pueden encontrarse titulares, subtítulos y apostillas como: “Las pruebas PISA arrojan el peor resultado de su historia. (...) Uruguay volvió a caer en PISA. Un síntoma de la crisis educativa, sobre todo a nivel de enseñanza media. Las autoridades sostienen que los cambios se están realizando (lo mismo que decían en 2013 cuando se dieron los anteriores resultados), sin embargo, a nivel de logros no se reciben más que golpes. Representante de la OCDE confirmó nuevo golpe para la educación local” (El País, 06/12/16).



Cabe preguntarse: ¿por qué tanta gente no tiene razón en afirmar que la educación pública es un desastre? Es posible ensayar una respuesta a través de las palabras del profesor Walter Fernández Val, quien indica que la clave está en “la aceptación de que los sistemas educativos pueden ser evaluados por esta prueba estandarizada de nivel mundial”, refiriéndose a las pruebas PISA.

Fernández Val argumenta que, por un lado, se insiste, desde el discurso hegemónico, en la conexión directa entre dichas pruebas y la “calidad” del sistema de educación pública y, entonces, por otro lado, “la difusión de las cifras de los resultados logrados por estudiantes de 15 años en las áreas de lectura, matemática y ciencias naturales avalaría la estrategia de ataque permanente a la educación pública proveniente de las clases neoliberales dominantes, con su pléyade de políticos, tecnócratas y grandes medios de comunicación. Sí, señores, ¡crisis en la educación pública! Y, en consecuencia, el país debería rendirse ante las evidencias de los informes de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y poner en práctica sus recetas de desregulación laboral docente, autonomía de los centros educativos concibiendo a los directores como gerentes con potestad de contratar y despedir personal, y eliminación de los consejeros electos de los órganos de conducción -acusados de responder a intereses corporativos, aun sin haber presentado nunca una prueba empírica al respecto-.”

Es importante resaltar entonces que, al partir de premisas incorrectas (resultados malos en PISA igual mal sistema educativo), lo que se infiera de ello también es incorrecto. Ahora bien, si el discurso hegemónico logra instalar esas premisas como ciertas, logrará que la mayoría de las personas acepte las conclusiones y, por lo tanto, aparezca la pregunta inicial. Pero ¿por qué ocurre esto?

Fernández Val, siguiendo a Pierre Bourdieu (1995), explica que “el sistema capitalista a escala global hace parecer naturales a las sociedades cuestiones que hacen a intereses de reproducción del propio sistema. El poder cultural y simbólico ejercido históricamente así lo determina: parece ser natural que un organismo transnacional dirigido por economistas (OCDE) nos diga qué hacer con nuestro sistema educativo. Pero si descorremos el velo y hacemos visible lo invisible, podremos comenzar a comprender que la dependencia cultural es un axioma impuesto por determinados intereses de clase, que no es algo inherente al ser humano, y que la dirección cultural no se configura a partir de causas naturales deterministas”.

Entonces, ¿por qué no es correcto evaluar la calidad del sistema educativo a partir de PISA? Porque “desde nuestra óptica, la calidad de la educación refiere a la coherencia entre planes, programas, currículos, métodos y medios educativos en general con los principios y fines de la educación, a la participación docente y a su nivel de profesionalización. Además, se trata de la pertinencia de los procesos educativos con respecto a los proyectos social y educativo del país, del grado en que los

aprendizajes resulten de estrategias y métodos en los que el educando se apropie no sólo del conocimiento, sino del proceso que conduce a él. Claro está que las pruebas internacionales no evalúan esto". (Walter Fernández Val, La Diaria, diciembre de 2016) Entonces, ¿podemos creerle a Pablo da Silveira cuando dice "Hay frases que uno quisiera no tener que escribir. Esta es una de ellas: ¿otro año termina sin que sea posible señalar una sola mejora significativa en la enseñanza"? (Pablo da Silveira, El País 27/12/16).

En el análisis de esta primera categoría, que se ha ido citando en orden cronológico, se aprecia la constante y persistente insistencia de que la educación pública está en crisis, es de mala calidad y condena al fracaso a la juventud. Además, el discurso establece la tabla de salvación en la organización Eduy21 y cuenta con las cajas de resonancia de los medios de comunicación masiva investigados en este proyecto, pero que tienen sus multiplicadores en los canales privados de televisión, en las radios privadas y en los medios digitales<sup>53</sup>.

Ese mismo discurso va incorporando elementos que el sistema educativo público tendría que incorporar para solucionar los problemas. Así, se encuentra, por ejemplo, que "las claves del éxito están a la vista y casi se pueden resumir en dos: valoración social y económica de los maestros, y capacidad del director del centro educativo de elegir a los maestros y profesores y no que estos, por antigüedad, elijan los lugares que más les apetece. Claves que, por cierto, las podemos ver en nuestras narices en la zona de Casavalle en los liceos privados gratuitos, tanto religiosos como laicos, que atienden a una creciente multitud de jóvenes y les dan armas y bagaje para ingresar al mercado laboral y para desarrollarse en la vida" (Ricardo Peirano, fundador y actual Director de El Observador, 25/03/17).

Es importante mirar con detenimiento este párrafo porque incorpora una idea central: la desregulación laboral. Cada liceo debería tener un director que contratara y/o despidiera a los docentes, sin tener en cuenta ni la carrera docente ni los derechos laborales, y desconociendo (o modificando) la legislación al respecto. Pero no solo se violentarían los derechos laborales y los que emergen de la carrera docente, también se transformaría el sistema público en "cuasi" privado. ¿Por qué? Porque, si bien seguiría existiendo el CODICEN de la ANEP, los centros educativos al mando de un director (con mayores potestades de las deseables) competirían entre sí por los recursos económicos por medio de las pruebas estandarizadas para ello.

Otro de los actores destacados dentro del discurso hegemónico es Ernesto Talvi. Vale la pena caracterizar a esta persona para darle contexto a su posicionamiento. Es

---

**53** Los medios de comunicación están concentrados en tres grandes grupos empresariales: Villar-De Feo, Romay-Salvo y Cardoso-Scheck, los cuales, además, están vinculados con otras empresas como cadenas de supermercados (La Diaria 07/12/17).

fundador de una organización, CERES (Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social), desde la cual vaticina desde hace años la catástrofe económica para Uruguay, pero esta nunca llega. En tal sentido, en las publicaciones periódicas que realiza, recomienda acciones de corte neoliberal al gobierno uruguayo<sup>54</sup> y, a partir de 2017, resolvió presentarse como precandidato en las elecciones internas del Partido Colorado, siendo su competencia Julio María Sanguinetti (Presidente de la República en dos períodos 1985-1990 y 1995-2000), entre otros.

En este marco, El Observador nos cuenta que “Talvi recorre el país con un mensaje claro: la marginación y la desigualdad que derivan -y se originan- en resultados educativos tan dispares según dónde toca vivir, se pueden solucionar en buena parte con 136 liceos públicos “modelo” ubicados en barrios vulnerables en todo el país. Y gestionados por el Plan Ceibal. (...) Esto permitirá a los padres optar por un liceo ANEP o por uno Ceibal” (El Observador 25/03/17 a partir de entrevista a Ernesto Talvi).

Talvi, además de continuar con propuestas que van por el mismo carril de desregular, flexibilizar y competir por los recursos, incorpora que la gestión privada es mejor y resalta el trabajo de los emprendimientos privados. Esto es central porque ¿cómo se financian esos liceos privados “gratuitos”? ¿de dónde sale dinero para construir 136 liceos? De exoneraciones tributarias que se hacen vía Ley de Mecenazgo aplicada a la educación privada primaria y secundaria, gracias a la Ley de presupuesto de 2010. Es decir, en su mayor parte estos liceos se financian con una renuncia fiscal del Estado, quien permite que empresas de distinta índole “donen” dinero a esos liceos a cambio de impuestos.<sup>55</sup> Este sería uno de los objetivos de los detractores de la educación pública y, por lo tanto, un elemento por tener en cuenta dentro del discurso hegemónico.

Continuando, se vuelven a analizar aspectos relacionado con la organización Eduy21, pero con su trabajo un poco más avanzado. Las siguientes tres citas datan mediados de 2017 y son importantes porque dan cuenta de la opinión de dos de los fundadores de la organización Eduy21: Fernando Filgueira y Renato Opertti.

Filgueira dice que “la primera causa (de la crisis educativa) que debemos anotar es de naturaleza institucional: refiere al gobierno educativo. Uruguay presenta un sistema atípico, con autonomía relativa del poder político, en el que el Ministerio de Educación y Cultura no pincha ni corta. Yo prefiero un sistema que responda al ministerio”. Asimismo, le atribuye a la existencia de autonomía respecto al Poder Ejecutivo una

**54** Nos referimos a “ajuste fiscal”, “recorte del gasto público” o “achicamiento del Estado”. Por ejemplo: Ernesto Talvi (Ceres): “El país necesita un ajuste fiscal y social constructivo; y no subir impuestos para resolver un agujero circunstancial y que todo quede como está”, dicho en Radiomundo en el programa “En Perspectiva” el 9 de junio de 2016.

**55** En otro apartado del libro se profundiza en este aspecto.

causa de la “crisis educativa”, cuando, en realidad, podría ser una fortaleza de la ANEP. En efecto, la existencia de autonomía, que tiene una larga tradición en Uruguay y rango constitucional<sup>56</sup>, ha permitido (salvo en circunstancias especiales, como dictaduras) mantener cierta independencia de los “vaivenes” del poder político, desde el punto de vista administrativo y técnico, lo cual ha redundado en reforzar su especialización y ha permitido su extensión, por ejemplo.

Después, Filgueira plantea que “el problema es que no existe una autoridad central de ningún tipo, ya que el Consejo Directivo Central (Codicen) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) tampoco manda sobre los consejos desconcentrados” lo cual no es cierto, de acuerdo con lo que dicta la vigente Ley General de Educación 18.437”.

No obstante, Filgueira insiste en que “los centros casi no poseen margen de acción propio (no gestionan parte importante de los recursos, no pueden generar proyectos pedagógicos que innoven sobre los contenidos prescriptivos y las grillas uniformes de carga horaria por asignatura, no contratan ni despiden personal no docente y docente, y enfrentan serios problemas para hacer cambios menores o mantenimiento autónomo de infraestructura). De todo esto, solamente es cierto que el director no puede contratar ni despedir personal, porque lo demás es posible hacerlo de acuerdo al art. 41 de la mencionada ley”<sup>57</sup> (La Diaria, 16/05/17).

Es decir, por un lado, sirve de portavoz de una parte sustancial del discurso hegemónico y, por otro, da pistas de por dónde hay que actuar, según dicha visión de las cosas.

Por otra parte, se tiene que:

*en diálogo con El Observador, Operti manifestó que el marco curricular común deberá tener en cuenta los cambios tecnológicos “exponenciales” propios de la cuarta revolución industrial, así como una visión propositiva sobre el desarrollo del país. “¿Para qué desarrollo de país vamos a formar a los alumnos?”, se preguntó el experto.*

*En este sentido, desde los tres a los 18 años, los alumnos deben adquirir cuatro tipos de habilidades, según el experto. Ellas son: las de alfabetización, es*

---

**56** Existen rasgos de autonomía en la Universidad de la República desde 1849, se incorpora a la Constitución en la reforma de 1918 y en la reforma de 1952 se explicita la autonomía para toda la enseñanza a través del artículo 204 que, en esencia, se mantiene igual en la Constitución actual (ver Roque Faraone, “La autonomía de la educación en Uruguay, Revista de FENAPES, noviembre de 2011).

**57** Solo para ejemplificar, se transcribe una parte: “Será un ámbito institucional jerarquizado, dotado de recursos y competencias, a los efectos de lograr los objetivos establecidos en su proyecto educativo.” (...) “El Estado fortalecerá la gestión de los centros educativos...” (...) El centro educativo público dispondrá de fondos presupuestales para el mantenimiento del local...



*decir, conocimientos mínimos sobre lengua, segundas lenguas, matemática, programación, formación para la ciudadanía, alfabetización financiera y alfabetización cultural; herramientas metodológicas, que tienen que ver con la capacidad del estudiante de responder a los desafíos que se le presentan (pensamiento crítico, formación de opinión, creatividad, comunicación); y cualidades en el carácter. (06/09/17)*

En este planteo, Opertti complementa a Filgueira con los aspectos de contenido que tiene que tener la enseñanza. Asimismo, la forma de presentarlos recuerda mucho a los planteos de Germán Rama (impulsor de la Reforma Educativa<sup>58</sup> de los años 90 durante la segunda presidencia de Sanguinetti). Es decir, ambos (Filgueira y Opertti) están enmarcados dentro del discurso hegemónico de crisis de la educación pública y apuntan a desvirtuar la autonomía técnica de los Consejos de Enseñanza establecidos en la Constitución<sup>59</sup>, a desregular la contratación del personal docente y de funcionarios de la educación por encima de la normativa vigente, a cuestionar la libertad de cátedra y a prescribir cuatro tipos de habilidades que los adolescentes tienen que adquirir.

Por supuesto que esto cuenta siempre con el apoyo de los medios de comunicación: “El mejoramiento de la educación pública, meta que constituye el mayor y más grave fracaso de los tres gobiernos del Frente Amplio, tiene marcado un claro camino que las autoridades se muestran incapaces de transitar. Mayor autonomía a las escuelas y liceos, la asignación más coherente de docentes y la evaluación de resultados son los cambios propuestos por Eduy21” (El Observador, 07/11/17).

Otro de los aspectos presentes en el discurso es aquel que refleja la opinión pública a través de encuestas. En este sentido, se registró la siguiente información de una de estas encuestas, la cual fue analizada considerando el momento en que se realizó.

*Los ciudadanos opinan que la educación ha empeorado en los últimos diez años, y también señalan como aspectos negativos de la última década, la cantidad y calidad de docentes, los resultados educativos y las medidas sindicales que provocan que haya muchos días sin clase. Estos datos surgen de la primera encuesta de opinión pública realizada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) entre los meses de **octubre y diciembre de 2015** con el objetivo de conocer las opiniones de la población adulta residente en zonas*

58 Esta Reforma fue introducida directamente en el Parlamento cuando se aprobó el Presupuesto Nacional (1995-2000), sin discusión en el sistema educativo y tuvo como principales rasgos la creación de una estructura paralela gerencial con financiamiento de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A nivel de los centros, se aplicaron incentivos salariales para los profesores que trabajaran en el nuevo plan de estudios (Plan 1996) que, entre otros aspectos, sustituyó la enseñanza disciplinar por áreas de conocimiento.

59 Art202: “La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos.”

*urbanas sobre distintas dimensiones de la educación obligatoria en Uruguay.  
(El Observador, 20/11/17, el resaltado es nuestro)*

Es importante resaltar en qué momento se realizó la encuesta porque 2015 fue un año especial. El 1º de marzo de 2015, Tabaré Vázquez asume la presidencia y, de acuerdo con la Constitución, es año de elaboración del presupuesto quinquenal, lo que significa que desde junio a diciembre el Poder Legislativo se aboca a ello. Como todo año de elaboración de presupuesto, este fue uno de movilizaciones intensas de los sindicatos en general y de la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) en particular.

El 24 de agosto de 2015, el Poder Ejecutivo firma un decreto de esencialidad inédito en el país, el cual exalta, aún más, el ánimo de los trabajadores y estudiantes. Se producen masivas movilizaciones que hacen caer el decreto en pocos días (31 de agosto), pero que marcan un antes y un después. Con este antecedente, y en medio de grandes movilizaciones mientras se discutía la Ley Presupuestal en el Parlamento, es que el Ineed realiza la encuesta mencionada en el artículo. Por lo tanto, el dato que arroja tiene ese componente que, en principio, podría contribuir a elevar el índice de descontento con la educación y los docentes.

Para finalizar esta primera parte de la investigación, se citan fragmentos de artículos de los tres medios de prensa analizados. Estos fueron publicados unos días después que la organización Eduy21 hiciera el lanzamiento de llamado "Libro Abierto", cuyo diagnóstico inicial es que la educación pública está en crisis.

*El cambio que propone el colectivo Eduy21 busca, según sus autores, sacudir los cimientos de la educación, pero no romperlos, manteniendo los elementos que consideran positivos y trabajando sobre ellos, para crear nuevas estructuras que transformen las actuales; no dejan de poner el centro en los estudiantes, pero sus propuestas se proyectan sobre la actividad de los educadores desde múltiples ángulos. (La Diaria, 16/05/18)*

*Luego de un año y medio de trabajo, el movimiento de educadores nucleados en Eduy21 presentó el martes su Libro Abierto, con las propuestas de cambio educativo que pone a disposición de los partidos políticos. Se trata de un proyecto consensuado entre expertos de distintas colectividades e ideologías, que desde el análisis de la realidad y la aplicación de conocimiento técnico arriba a un resultado tan vasto como concreto. Mucho más que una crítica, es una propuesta. Mucho más que un reclamo de demolición, es la hoja de ruta para construir. (Editorial de El País, 18/05/18)*

*Eduy21 puso las cartas sobre la mesa. Con la presentación este miércoles de Libro abierto, un documento de más de 100 páginas en el que detalla*

*diagnósticos, metas, y lineamientos para un cambio educativo, el movimiento ciudadano envió una señal al sistema político, y dejó la pelota en los pies de los partidos. (El Observador, 18/05/18)*

*El miércoles pasado fue un día para recordar. En el Palacio Legislativo, en un Salón de los Pasos Perdidos espléndido (como siempre) y repleto (como pocas veces), asistimos al lanzamiento de la propuesta de reforma educativa de Eduy21. El senador Pablo Mieres, que habló en nombre del Partido Independiente, sintetizó el clima que se respiraba de una manera muy apropiada. Dijo que asistíamos a la “resurrección de la esperanza”. Completamente de acuerdo. Los presentadores, Fernando Filgueira y Renato Opertti, insistieron en que la propuesta es un “libro abierto”, es decir, un conjunto de ideas que esperan ser ampliamente debatidas por la ciudadanía. Es con ese espíritu, compartiendo la resurrección de la esperanza y con la vocación de aportar al menos un grano de arena a la iniciativa en marcha, que están escritas estas líneas. (Adolfo Garcé en El Observador, 23/05/18)*

A modo de síntesis de este primer bloque de análisis correspondiente a la primera categoría que definimos: crisis educativa, se afirma que:

- A.** Fue posible identificar 369 artículos de prensa en el período estudiado (2016-2018) que refieren a la situación de la educación pública, de los cuales el 90 % (336 artículos) afirman, hacen referencia o inducen a la existencia de una profunda “crisis educativa”.
- B.** Como queda reflejado en las citas, las opiniones que desvalorizan la educación pública al insistir en dicha “crisis” provienen de actores políticos de distintos partidos, mayoritariamente de la oposición, pero también de algún frenteamplista, así como de sectores empresariales y de la iglesia.
- C.** Las voces opuestas, o que al menos no se alinean en este discurso, son apenas el 10 % de los artículos de prensa que abordan esta temática.
- D.** Las tres constataciones anteriores permiten afirmar que se está en presencia de un discurso hegemónico cuyo eje vertebrador es una “crisis del sistema de educación pública”. Por otra parte, se ha evidenciado que los argumentos en que se apoya dicho discurso no tienen sustento real.
- E.** Las “soluciones” a la difundida “crisis” pasan principalmente por la flexibilización laboral de los docentes, el recorte de la autonomía técnica del sistema público, la competencia entre centros por recursos y el sometimiento a las pruebas estandarizadas como certificadoras de “calidad”, todos aspectos característicos de la privatización endógena.

### 4.3.2 Gestión pública

El discurso centrado en la desvalorización de lo público estatal tiene como uno de sus aspectos el hincapié colocado sobre la “mala gestión”. Se puede encontrar algo muy parecido al revisar los argumentos dados por el gobierno de Luis Alberto Lacalle de Herrera (1990-1995) para impulsar la privatización de las empresas públicas del dominio comercial e industrial del Estado, a través de la Ley 16.211, la cual fue parcialmente derogada a través del plebiscito realizado el 13 de diciembre de 1992<sup>60</sup>.

En esta investigación, se encuentran muchos elementos del discurso identificado como hegemónico que apuntan sobre la gestión del sistema público de enseñanza.

Como ya fue indicado, se busca “evidenciar” los problemas de la gestión pública y se pretende resaltar las “bondades” de la enseñanza privada y los centros públicos de gestión privada.

Es importante tener presente que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es el organismo público más grande de Uruguay: abarca la educación inicial (desde 3 años), primaria, secundaria, técnica-profesional y formación docente; reúne a más de 70 mil trabajadores entre docentes, gestión y servicios; cuenta con unos 5.000 edificios y cerca de un millón de estudiantes. Es evidente que gestionar estas dimensiones no está exento de problemas y dificultades. Sin embargo, a la hora de realizar comparaciones con el sector privado, no se puede dejar esa realidad de lado, ya que, en la enseñanza privada, cada centro educativo es independiente.

Al observar el número de artículos y los medios se encuentra 364 que refieren a temas de gestión. De estos, sumados los tres medios, 270 (74 %) forman parte del discurso hegemónico en términos de “mala gestión” y 94 (26 %) lo abordan desde una posición crítica. Estos porcentajes se modifican sustancialmente si se considera, por un lado, a El País y El Observador y, por otro, solo a La Diaria. En efecto, los primeros sumados registran el 86 % de los artículos referidos a “mala gestión” y La Diaria registra un 45 %.

CATEGORÍAS	EL PAÍS	EL OBSERVADOR	LA DIARIA	TOTAL
Gestión	128 (17)	97 (21)	45 (56)	270 (94)

<sup>60</sup> Ni bien asumido el gobierno de Lacalle Herrera (1990-1995), este remitió al parlamento una ley que tenía la intención de privatizar grandes áreas industriales y comerciales del Estado. No obstante, a través del mecanismo plebiscitario previsto en la Constitución, se logró derogar buena parte de dicha ley, aunque no toda. No es objeto de esta investigación debatir el tema, pero el lector podrá advertir algunas consecuencias de la política mercantilizadora al observar en la actualidad qué pasa con la “Compañía del Gas” (la cual se privatizó y tiene problemas de solvencia, así como trabajadores en seguro de paro o ya sin trabajo), con la explotación pesquera (que está prácticamente extranjerizada), o bien, en cuánto se ha encarecido el servicio de agua y saneamiento para los pobladores de algunas zonas de la costa de Maldonado y Canelones.



Dentro de los temas de gestión se hace referencia, entre otras cosas, a la utilización de los recursos presupuestales, al trabajo y “calidad” de los docentes, a la forma de designación de estos, al costo por alumno, a la falta de “modernización”, a la estructura del sistema y a la normativa vigente.

En esta línea se expresa el precandidato por el Partido Nacional, Luis Lacalle Pou:

*Hace muchos años que el nivel de la educación pública viene en franca decadencia, hace muchos años que miles de padres hacen un esfuerzo mes a mes por mandar a sus hijos a la educación privada, hace muchos años ya que el sistema educativo se sostiene gracias al esfuerzo de centenas de docentes y de personal no docente que conjuntamente con la dirección hacen un esfuerzo sobrehumano por tratar de mejorar la educación (...) los problemas en la educación no son por falta de recursos durante las administraciones del Frente Amplio, sino por mala gestión. (El País, 01/09/16)*

Sucintamente, Lacalle Pou une la visión de la “decadencia” de la educación pública con la “mala gestión”, aunque saluda el “esfuerzo sobrehumano” de los que trabajan en esta; también, a la vez, resalta el “éxito” de la educación privada. Según se desprende de estas expresiones, parece que la gestión es una entidad con vida propia, independiente de los trabajadores que llevan adelante la tarea.

En la misma línea, y con una mirada aún más dura, se expresa Daniel Corbo<sup>61</sup>, quien manifiesta que: “la ANEP debe volver a su mejor tradición de una organización fundada en criterios técnicos, universalistas y transparentes, clausurando esta penosa etapa donde una parte clave de la organización y la gestión responde a criterios politiqueros y se presta a que las designaciones y la promoción se orienten por la afinidad ideológica, el partidismo y el amiguismo, que debe ser desechado y superado como criterio de gestión eficiente y como criterio de valor en una república democrática” (El Observador, Daniel Corbo, 28/04/16).

Sin embargo, este discurso se basa en premisas que no siempre son ciertas. Desde la reinstalación de los Consejos de Salario y la Negociación Colectiva en 2005, conquistada por los trabajadores durante el gobierno frenteamplista, se empezó a transparentar la gestión. Además, desde los sindicatos se impulsó la realización de concursos a todo nivel, se buscó establecer claridad en las normas de designación docente, se logró regularizar miles de puestos de trabajo del personal de servicio y también se realizaron llamados públicos para el ingreso de personal administrativo, se elaboraron normas de salud laboral, entre otros elementos. Es decir, desde este discurso hegemónico se sostiene que hay que “volver” a criterios de transparencia en

---

<sup>61</sup> Daniel Corbo, fue presidente del Consejo de Educación Secundaria, Consejero del CODICEN de la ANEP y actualmente es asesor del precandidato Jorge Larrañaga en materia educativa.

la gestión. No obstante, fue en los últimos años cuando se avanzó en esta materia. A modo de ejemplo, los primeros concursos para cargos de secretaría de los liceos recién se producen en 2013.

Es verdad que existen algunas dificultades en la elección de horas y cargos, por ejemplo, porque el procedimiento reglamentario implica tiempo para confeccionar los escalafones (lista de prelación de docentes por asignatura), revisarlos, publicarlos y dar tiempo para eventuales reclamos. Ahora bien, llegar a esto fue un avance respecto a lo que sucedía antes y fue posible porque la Ley 18.508 de Negociación Colectiva para el Sector Público (aprobada en 2009) establece que los sindicatos tienen el derecho de negociar con el gobierno, entre otras cosas, las condiciones de trabajo.

Además, antes de la existencia de la negociación colectiva, era habitual que cada escuela “contratara” personas (ya sea en forma individual o a través de empresas tercerizadas) para las tareas de limpieza y les pagaban el salario del dinero recaudado por la Comisión de Fomento, integrada por padres que obtienen recursos a través de beneficios. A partir de los ámbitos bipartitos establecidos en la mencionada ley, el sindicato ha logrado que la administración paulatinamente regularice esta situación e ingrese al presupuesto a todos los auxiliares de servicio. Esto constituye una mejora de gestión y un gran avance en las condiciones de trabajo de dichos funcionarios, que, sin duda, hay que continuar, pero que está muy alejado de las condiciones en que se trabajaba cuando gobernaban los que dicen que la gestión en la enseñanza pública es pésima.

¿Qué otros argumentos se encuentran dentro del discurso hegemónico sobre la gestión? Una idea muy recurrente es la que refiere al trabajo docente y a la selección de los centros educativos en los cuales trabajar:

*En la campaña del año pasado los candidatos de todos los partidos asociaron el grado docente con la calidad de la enseñanza y prometieron impulsar un sistema para que los docentes más experimentados, y al mismo tiempo mayor formados, ejerzan en los liceos con peores resultados.  
(El Observador, 18/01/16)*

*La eficacia de la función docente en la educación pública, uno de los muchos factores requeridos para sacarla del atraso en que está anclada, sufre una doble tranca. Una es la alta rotación de maestros y profesores, generada por privilegios personales y que conspira contra la necesaria creación de equipos duraderos de educadores. La otra es la insistencia del Frente Amplio en el pernicioso cogobierno para la Universidad de la Educación (UNED), tema que el oficialismo acaba de replantear en la comisión de Educación del Senado. La permanencia de los docentes en un mismo centro es indispensable. Asegura*



*continuidad en la metodología de enseñanza y establece una vinculación más estrecha y directa con los estudiantes, en vez de someterlos a cambios anuales. (Editorial de El Observador, 07/03/18)*

Para discutir alguno de estos argumentos se debe tener presente, además, que “entre 2014 y 2015, en Primaria pública el 22% de los maestros cambió de centro educativo. En la educación privada solamente lo hizo el 11%. En tanto, en Secundaria privada cambió de centro el 10%, cuando en la pública la rotación se elevó a 22%. Si se analizan los traslados en educación técnica pública, la variación llega al 19%” (El Observador con base en datos del Ineed, 21/02/18).

En primer lugar, es importante resaltar que no hay una alta rotación de maestros y docentes. Se crea artificialmente este “problema” porque se tiene que recurrir a comparar con una realidad completamente diferente, como una institución privada, en la que rigen otras reglamentaciones y otro tipo de contratos laborales. Asimismo, se repite hasta el cansancio para luego proponer soluciones que, no por casualidad, van en el sentido de la flexibilización laboral.

Los datos del INEEed indican que la rotación promedio es del 22 %, o sea, el 78 % de los docentes permanece en el centro educativo. Ante esto, surge la pregunta ¿de qué alta rotación se está hablando? En realidad, en la mayoría de los liceos y escuelas del país existe una relativa estabilidad del plantel docente y, por lo tanto, “equipos duraderos de educadores”. La realidad es contraria a lo que se propaga por los líderes de la gestión privada. Esa minoría de docentes que se traslada lo hace para trabajar en una escuela más cerca a su domicilio, para desempeñarse como director o subdirector, o porque le atrajo el proyecto pedagógico. Esto lo hacen siempre amparados por la normativa, los derechos emanados del concurso y el Estatuto del Funcionario Docente.

En segundo, vincular que los docentes de mayor grado tienen mayor “calidad” de enseñanza es equivocado. No se profundizará en ello, pero basta pensar en la multiplicidad de experiencias pedagógicas que se realizan en escuelas y liceos para comprobarlo. Un ejemplo clarísimo es la cantidad de reconocimientos que han recibido a nivel nacional e internacional los equipos liceales en la enseñanza de la robótica, orientados por docentes de los primeros grados del escalafón. Asimismo, los que propagan esa idea no proporcionan evidencia empírica que la avale, tal vez porque no la hay. Por lo tanto, insistir en hacer un sistema para que los docentes de mayor grado sean dirigidos a determinadas escuelas (violentando, además, derechos laborales) va en detrimento de la gestión pública, pero a favor del mercado de docentes que tendrán que venderse al mejor postor. Porque, como se verá más adelante, ese “sistema” que se piensa impulsar consiste en que cada director contrate su personal de acuerdo con “su” proyecto educativo.

En tercer lugar, desde el discurso hegemónico, se ha instalado la idea de que el sistema de elección de horas y cargos docentes en educación secundaria es el estorbo principal para mejorar la enseñanza. No obstante, si dicha elección se hace en tiempo y forma, tal como indica el estatuto docente, no constituye ningún estorbo. El asunto es que, como se parte de una premisa falsa (la alta rotación), se concluye que es mejor no dar lugar a una elección anual para que ningún docente tenga oportunidad de moverse de liceo. Como fue mencionado, cerca del 80 % de los docentes elige el mismo liceo, por lo que no es significativo evitar que solo el 20 % no se cambie, a costo de lesionar derechos. Lo que hay detrás de todo es que sean los liceos los que contraten a los docentes, independientemente del sistema escalafonario y, por eso, se insiste en que la designación actual (que siempre es perfectible) es perniciosa.

Por otro lado, desde el punto de vista de la capacidad de negociación de los trabajadores, no es lo mismo que el sindicato negocie las condiciones de trabajo a nivel de sistema que cada trabajador tenga que negociar con el liceo. Indudablemente, un cambio de esta naturaleza implica flexibilización laboral. De ahí, es que podemos leer editoriales como el siguiente, en el cual se agravia a los docentes sindicalizados porque son “enemigos del cambio”.

*Una vez más bloquearon todo. Y es tan obsceno su gusto por el poder que ni siquiera se sienten en la necesidad de proponer algún cambio. La elección del año pasado fue por un año, la de este año será igual y, si es por ellos, así seguiremos. No hay nada que revisar. Mientras ellos conserven su poder, que los más débiles sigan pagando. Las conclusiones son varias: paralizado por sus contradicciones internas, el gobierno acaba de perder una nueva batalla en la enseñanza; las autoridades educativas que tenemos son, con algunas excepciones, simplemente impresentables; y los actuales dirigentes sindicales de Secundaria son los peores enemigos del cambio, de la justicia social y de la igualdad de oportunidades. (El País, 06/09/16)*

Para finalizar este segundo bloque, que analiza el discurso sobre la gestión del sistema de enseñanza público, se vinculará este relato con los argumentos y propuestas de Eduy21. En 2016, cuando se hizo el lanzamiento de la organización, ya quedaban claros muchos de los objetivos, así como también parte del “diagnóstico” de la situación actual, en el cual la gestión es uno de los focos de críticas:

*Mir agregó que no habrá unanimidades, hegemonías ni homogeneidades en las propuestas, pero sí hay ciertos puntos que “el país tiene que modificar”, entre los que destacó la estructura de la carrera docente, la gestión de los centros educativos, el salario docente, el tiempo que los niños permanecen en los centros educativos y cómo están allí, y la atención desde la primera infancia. En esta*

*línea, adelantó que la idea es intentar construir una propuesta antes de las próximas elecciones, que pueda ser una “hoja de ruta” para el próximo gobierno. (La Diaria, 20/10/16).*

*Los modelos de gobierno, así como los de gestión y evaluación de los recursos materiales y humanos del sistema se originaron hace 80 o 100 años y hoy son profundamente ineficaces, ineficientes y productores/accentuadores de desigualdad. Esto ocurre en el conjunto del sistema educativo, pero en forma especialmente grave en educación media y castigan en forma particularmente aguda a los directores, docentes y estudiantes en las zonas de mayor vulnerabilidad social y obstaculizan la gestación y el desarrollo de oportunidades efectivas de enseñar y de aprender donde más se necesita. (Suplemento de Eduy21 en El Observador 29/12/16)*

Las citas son elocuentes respecto al punto fundamentado. Los impulsores de esta iniciativa provienen de distintos partidos políticos, entre los que se incluye al oficialista, y uno de sus objetivos es construir una “hoja de ruta” para una reforma estructural del sistema que utilice el próximo gobierno, independientemente de quien triunfe en las elecciones. Esto es lo que ya se decía en el lanzamiento de la propuesta en octubre de 2016. También se proclaman cambios en la carrera docente y en la gestión de los centros educativos por el asunto de la elección de horas y la falta de arraigo de los docentes en los liceos. Es decir, los mismos temas que son parte del discurso que desvaloriza la educación pública, que afirma reiteradamente que existe una crisis profunda, que la gestión es pésima y que se orienta hacia la privatización de esta.

Pasando a otro punto del análisis, destaca que, luego del lanzamiento de Eduy21, muchas personas saludaron la iniciativa y manifestaron su apoyo. También hubo personas que realizaron recomendaciones, como la hace Álvaro Diez de Medina<sup>62</sup>:

*Eduy21 tendrá, en tal sentido, que presentar una idea breve y concreta de reorganización administrativa, que garantice, por lo pronto, un gobierno único de la enseñanza pública, desandando el camino de esa “desconcentración” que, en los hechos, ha convertido al sistema en un reino de taifas, sin coordinación o competencia. Un sistema, en suma, simple, ligero y flexible, que sustituya al actual organigrama de factura soviética y rigidez cadavérica. Los expertos de esta iniciativa tendrán, asimismo, que presentar un sistema igualmente ágil de definición de contenidos de la política educativa: el famoso “para qué*

---

<sup>62</sup> Álvaro Diez de Medina es un abogado, diplomático, periodista y escritor uruguayo que se desempeñó entre otras actividades en la oficina de planeamiento y presupuesto de la presidencia de Julio María Sanguinetti, representó a la Unión de Bancos Privados, a algunas Cámaras empresariales y fue embajador en Washington, D. C., donde quedó acreditado ante el gobierno de Bill Clinton del 15 de septiembre de 1995 al 14 de junio de 2000.

*educamos". (...) No puede, en tercer término, esconderse el hecho de que esa unidad en la orientación resultaría insustancial para todos los intervinientes, a menos que se la complemente con la capacidad de los administradores de cada centro educativo para gestionar, con autonomía, los recursos académicos, materiales y curriculares a su cargo. Y eso, todos sabemos y pocos proclaman, significa abrir la puerta a la competencia entre centros de estudio, así como al fomento, en toda la línea, de las expresiones más exitosas de educación privada en sectores de baja integración y pobreza, nivelando el terreno de su actuación con el público. (El Observador, 25/03/17)*

Lo que aquí se menciona, lejos de ser una excepción o una "voz aislada", aparece en decenas de los cerca de 300 artículos revisados y relacionados a la gestión del sistema público de enseñanza, pero, en esta cita, las palabras son muy elocuentes de lo que se persigue con el discurso que desvaloriza la educación pública.

La primera recomendación es que se eliminen los Consejos Desconcentrados y se centralice en un "gobierno único", lo que, como se explicó anteriormente, atentaría contra la especialidad de cada subsistema. La segunda recomendación es que aporten "un sistema ágil de definición de contenidos de la política educativa", ante lo cual surgen dudas del significado, pues la política educativa es una construcción colectiva en la que intervienen todos los actores involucrados y en la que la sociedad también influye.

En tercer lugar, y como parte medular de la propuesta de Diez de Medina, aparece el discurso mercantilizador y privatizador, pues se indica la necesaria complementación de lo anterior con la autonomía total de los liceos y escuelas. Es decir, eliminar todo vestigio de un sistema público de enseñanza para todos y mutar a la lógica del libre mercado.

Una vez que se da el lanzamiento de Eduy21, muchos de los impulsores pasan a tener una mayor presencia en los medios de comunicación, en donde exponen sus ideas para lograr un "cambio educativo". Por ejemplo, Renato Opertti publica durante 2016 en El Observador una serie de artículos titulados "Pistas sobre la educación en el mundo" y otra en 2017 titulada "Destino del país, educación y la cuarta revolución industrial".

De esta manera dicha organización continuó su trabajo y un año después, en "La Evaluación de Aprendizajes en una agenda de transformación educativa", propone una serie de medidas prioritarias como que haya pruebas nacionales al término de los terceros y sextos años (en las escuelas, en la UTU y en los liceos). La propuesta apunta a que, sin que se generen rankings, los resultados por centro educativo sean públicos. Se busca que los padres, a la hora de optar respecto a dónde enviar a sus hijos a estudiar, también puedan tener elementos de este tipo para considerar. Las evaluaciones serían anuales y con criterios comunes. (El País, 29/10/17)

Como se observa, ya en el primer documento de Eduy21 se instala la idea de tomar las pruebas estandarizadas como fuente de “calidad” de la enseñanza. Además, se pretende que sean un insumo para los padres, a la hora de decidir a qué centro educativo enviar a sus hijos. Por último, el hecho de no querer generar rankings suena un poco absurdo, en tanto se propone que los resultados sean públicos. Como prueba final de cómo se ata el discurso con las propuestas, se presenta este fragmento del artículo publicado por “El País” en mayo de 2018, cuando la organización Eduy21 presentó su elaboración final:

*el Libro Abierto revela que para 2019 habrá un anteproyecto de nueva ley de Educación; un nuevo estatuto docente (que premie por desempeño, por ejemplo); un reglamento de centros educativos (para que cada uno rinda cuentas de su presupuesto, otro ejemplo); un sistema universitario de formación docente (que involucre a universidades públicas y privadas, más ejemplos); un sistema de evaluación de aprendizajes (con pruebas nacionales y extranjeras); y el dinero calculado de cuánto se necesita para toda esta transformación. Hasta la estructura de la educación está en juego en este planteo. El Ministerio de Educación tendrá más influencia y será el encargado, entre otros cometidos, de enviar el proyecto de presupuesto quinquenal que rijan la política educativa. Es que hoy, dijeron en la presentación, “reina pero no gobierna”. El Codicen mantendrá su autonomía técnica; pero ya no existirán consejos desconcentrados como tales. Además, Eduy21 estima que cada instituto tenga sus propios equipos de docentes. Fijos, sin rotación. El director de cada centro liderará un proyecto y, como sucede en las organizaciones civiles, sumará a los trabajadores que considere idóneos. (El País, 17/05/18)*

En síntesis, a través de esta investigación en los medios de prensa seleccionados, respecto a los temas de gestión que se desprenden del discurso hegemónico, es posible afirmar:

- 1)** El argumento de la “mala gestión en la educación pública” está enmarcado en la misma filosofía neoliberal que fundamentó en la década de 1990 la privatización de varias áreas del Estado.
- 2)** Los contenidos principales de dicha argumentación se apoyan en la “rotación docente”, “la elección de horas en secundaria” o la “carrera docente”, aspectos que, confrontados con la realidad, resultan débiles.
- 3)** Las “soluciones” a los supuestos problemas de gestión son: desregulación del sistema (autonomía de los centros), flexibilización laboral (contratos por centro educativo), desaparición de la carrera docente (ascensos por desempeño).

- 4) Disminuir la autonomía de la ANEP (que tiene rango constitucional) y aumentar el peso del Ministerio de Educación y Cultura.

Es muy importante destacar, y tendría que llamar a reflexión a toda la sociedad, pero principalmente a quienes toman decisiones a nivel ejecutivo y/o legislativo, que los grandes ausentes de este discurso hegemónico, mercantilista y privatizador son los docentes. Y cuando decimos “los docentes” no referimos a los docentes organizados en sus sindicatos, a los docentes organizados en las Asambleas Técnicas Docentes, a los docentes organizados en los equipos pedagógicos de las escuelas y los liceos, a los docentes organizados en las diversas asociaciones de asignatura, a los docentes organizados en grupos de reflexión, a los docentes (y estudiantes) que cogobiernan la Universidad de la República; pero también nos referimos a aquellos docentes que han sabido guiarnos en pos de una educación pública para la “pública felicidad”.

## 5. Posiciones discursivas del Parlamento<sup>63</sup>

En este capítulo, se aborda y analiza la discusión dada en la Cámara de Representantes en torno a la propuesta de la diputada Macarena Gelman de eliminar a las universidades privadas de la lista de instituciones beneficiarias del régimen de Donaciones Especiales. En esta, se identifican distintos registros o usos de lo ideológico por parte de los diputados y, a su vez, en el transcurso de la discusión, se ve ascender a la calidad, como signifiante de plenitud asociada a la gestión privada, como una conceptualización “desideologizada”, es decir, ubicada por fuera de toda ideología.

El trabajo contribuye, de este modo, a visualizar las exoneraciones fiscales en lo educativo como un tema político y, a su vez, a reflexionar sobre los efectos entre frontera de lo público y privado en educación.

### La propuesta polémica

La diputada Macarena Gelman, del Frente Amplio, plantea votar un aditivo en la Rendición de Cuentas del 2015 (que se vota en 2016 y empieza a regir a partir del 1° de enero de 2017), expresado en el artículo 185, que plantea la eliminación de las universidades privadas (ORT, Universidad de la Empresa, Universidad de Montevideo, Universidad Católica y Universidad CLAE) de la lista de instituciones beneficiarias del Régimen de Donaciones Especiales<sup>64</sup>. Su argumento se centra en que:

*el 83 % de lo que donan las empresas a las universidades privadas, entre otras instituciones, en realidad lo está aportando el Estado. La empresa solo está donando el 17%. De esta forma, la empresa está direccionando el gasto público del Estado con criterios particulares (...) como se ha dicho en sala, el presupuesto es definido en esta Casa y no por los empresarios a quien nadie ha votado (...) Si hablamos de números, de los \$44.000.000 que donan estas empresas a universidades privadas el año pasado, más de \$36.000.000 fueron aportados efectivamente por el Estado (...) Reafirmamos que el Estado tiene la obligación de financiar un sistema educativo público, universal y de libre acceso. Ninguna de las instituciones mencionadas cumple con la condición de incluir a todo aquel que así lo desee. (Macarena Gelman, Diario de Sesiones Cámara de Representantes, 3 de Agosto 2016: 274)*

<sup>63</sup> Este capítulo, realizado por Eduardo Sánchez, se encuentra publicado en Avances de Investigación (2018) Estudiantes. FHCE. UdelAR.

<sup>64</sup> Se encuentra vigente a partir de la Reforma Tributaria del 2007, sustentado en la Ley 18.083, denominada Donaciones Especiales. Las mismas se encuentran en el texto ordenado 1996, estableciéndose en el artículo 78, las deducciones fiscales a las empresas donantes y en el artículo 79, se pueden observar las instituciones beneficiarias. ([www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload?2,4,207,O,S,0,13920%3B5%3B44%3B115](http://www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload?2,4,207,O,S,0,13920%3B5%3B44%3B115))

El 30 de julio de 2016, la bancada del Frente Amplio decidió acompañar y votar a favor de la iniciativa en Cámara de Diputados. Esta decisión generó una gran polémica mediática y transformó la discusión en una batalla a favor o en contra de las universidades privadas.

Usar el APD como herramienta analítica para abordar esta polémica parlamentaria es sumamente enriquecedor porque se aprecian las constelaciones polisémicas de los significantes (Martinis, 2013). Entre los opositores a la propuesta realizada por Macarena Gelman, se abrió un amplio abanico de posturas: desde acusaciones de “resentimiento social”, “clasismo pernicioso” o de “retroceso cultural”, hasta quienes optaron por denunciar lo que entendían como un “falso dilema público-privado”. Incluso algunos legisladores invocaban la histórica reivindicación liberal de defensa de la “libertad de enseñanza” y, desde esta perspectiva, ubican la discusión entre “estadocentrismo” o “libertad del educando”. Por último, no faltaron quienes hablaron de “daño moral a la universidad privada” y de “la ineficiencia del Estado”.

Por otro lado, entre los defensores de la propuesta, fue menos variada la terminología. En líneas generales, centraron la discusión en la exoneración fiscal y argumentaron que es el “Estado quien debe direccionar los recursos públicos”. A su vez, frente a la reacción de la oposición, los diputados que acompañaban la moción plantearon que sentían “una especie de sentido de impunidad, de que hay cosas que no se pueden tocar”. A su vez, respondiendo a algunas acusaciones, desde esta perspectiva consideraron “lo ideológico-político” como una fortaleza de la discusión parlamentaria. (Diario Sesiones de la Cámara de Representantes, 3 de Agosto 2016: 269-310).

El significante, que estuvo en uno y otro bando, fue la calidad de la educación: unos la usan para defender a la Universidad de la República y otros, (la mayoría parlamentarios de la oposición) para afirmar que la educación privada es mejor.

### **La cuestión ideológica, ¿dónde se ubica?**

Pensar la ideología implica interrogarnos acerca de lo que es: ¿es una ilusión o es una práctica material? ¿Se la puede pensar desde la dominación o la resistencia? ¿La ideología está materializada en los aparatos ideológicos que fijan al sujeto o la ideología es un lugar donde los sujetos toman consciencia y producen combates, resisten, se transforman, etc.? ¿Es una visión del mundo hegemónica o contra hegemónica? ¿Se puede ubicar lo ideológico fuera del discurso?

Estas preguntas se plantean para visualizar la complejidad polisémica del término ideología y poder situar las distintas posiciones discursivas en el Parlamento y, en ese marco, poder observar los distintos registros de lo “ideológico”. Susana Montaner, diputada de la oposición a la propuesta, se refería de este modo:

*creo que no debemos pegarle a la alternativa, sino tratar de dar a la educación pública la calidad que se merece; de esa manera dejaríamos de dar estos discursos filosóficos -o como quieran llamarlos- (...) y ahora se asesta este golpe a la enseñanza privada -no lo entendí muy bien- por un pensamiento ideológico. (Diario de Sesiones, Cámara de Representantes 2016)*

Otro diputado opositor, Aldo Lamorte, hace su planteo en estos términos:

*venimos con la idea concreta de no apoyar este artículo, porque creíamos que no era un tema económico o de rendición de cuentas sino meramente una cuestión político-ideológica. (Diario de Sesiones Cámara de Representantes, 3 de Agosto de 2016: 296)*

Este primer registro etiqueta “lo ideológico” como algo peyorativo, desvalorizado, casi un capricho. Esta manera de entender la ideología<sup>65</sup> es muy similar a la forma en que se popularizó el término en las primeras décadas del siglo XIX, a partir de que Napoleón llamó ideólogos al grupo de Destutt de Tracy, en el sentido de especuladores metafísicos (Löwy, 2007). Con ese mismo sentido se usa aquí, para desprestigiar al adversario, con lo cual se le quita jerarquía a la temática y se le asocia implícitamente al mundo de la subjetividad y, por tanto, se considera inútil la discusión. Se coloca lo ideológico como excluyente de objetividad y como carente de jerarquía por pertenecer al “mundo de las ideas”. Desde este lugar, todo aquello que sea acusado de “ideológico” está cargado con el signo negativo o como aquello alejado de los problemas reales. Así, “la rendición de cuentas”, “lo económico”, o “la calidad de la educación” se presentan como significantes que no están cargados de contenidos discursivos.

En la discusión parlamentaria se encuentra un segundo registro que se puede situar como concepción del mundo, en clave gramsciana. Esta posición es asumida tanto por quienes defienden la propuesta como por quienes se oponen.

Siguiendo a Gramsci<sup>66</sup>, se usa el término concepción del mundo, como aquel “que se manifiesta implícitamente en el arte, en el derecho, en la actividad económica, en todas las manifestaciones de la vida, individuales y colectivas” (Gramsci, 2013:369). En

---

<sup>65</sup> Según Michael Löwy, el concepto de ideología fue inventado literalmente por Destutt de Tracy, que publicó en 1801, un libro llamado *Elementos de la ideología*, en el cual la define de la siguiente manera “es el estudio científico de las ideas y las ideas son el resultado de la interacción entre el organismo vivo y la naturaleza, el medio ambiente” (Löwy, 2007:3).

<sup>66</sup> Antonio Gramsci, planteaba frente a la ortodoxia marxista “La pretensión (presentada como postulado esencial del materialismo histórico) de presentar y exponer toda fluctuación de la política y de la ideología como expresión inmediata de la estructura, tiene que ser combatida en la teoría como infantilismo primitivo, y en la práctica hay que combatirla con el testimonio auténtico de Marx, escritor de obras políticas e históricas concretas (...) A modo de ilustración así continuaba la crítica, “Como escribió Engels (...) Una vez olvidado, que la tesis según la cual los hombres consiguen en el terreno de ideologías conciencia de los conflictos fundamentales no es una tesis de carácter psicológico o moralista, sino de carácter gnoseológico orgánico” (1987: 276-406).

este sentido todo ser humano es filósofo, pues consciente o inconscientemente, está impregnado o se adhiere a una concepción del mundo, que ordena a la sociedad, divide el trabajo, adjudica roles, justifica, produce e institucionaliza prácticas, etc. Este desplazamiento que realizó Gramsci permitió superar la identificación de la ideología como “sistema de ideas”, entendiéndola como materialidad (Laclau, 2002). Compartiendo aspectos “desde la perspectiva de la significación, las ideologías (en su uso sociológico) y lo ideológico (como dimensión de análisis), tampoco son entendidas como pura idealidad, sino como objetos, prácticas y concepciones articuladas a una significación específica.” (Buenfil, 1990:6)

En este sentido, y atendiendo a los matices, se puede ubicar en este registro la postura del Diputado del Frente Amplio, Luis Puig:

*Está clarísimo que hay un tema de clases, por la forma en que se posicionan algunos sectores, tratando de demonizar una propuesta que plantea sencillamente que el Estado no tiene por qué hacerse cargo de decisiones empresariales privadas (...) Se plantea que lo que se hace en la Universidad Pública es política; se plantea que en esta propuesta de la bancada del Frente Amplio hay una concepción ideológica. ¡Nunca renunciaremos a nuestro cuerpo de ideas! Y si en este Parlamento no se discutieran concepciones políticas e ideológicas, me parece que no estaría cumpliendo con su función. (Luis Puig, Diario de Sesiones, 2016: 307-308).*

Por el mismo andarivel, argumenta Enzo Malán, también diputado del Frente Amplio, tratando de defender no solo la propuesta, sino el carácter ideológico de las cosas:

*Permítaseme hacer un paréntesis sobre este tema de la ideología. Hace algún tiempo, entrando a Montevideo, veía algunos carteles que decían: “Cambia Montevideo; no cambies tu ideología” A mi entender eso es profundamente equivocado, porque no es posible entender una transformación sin un marco ideológico que la oriente. Es más: quienes dicen que no sostienen ideología, lo que hacen es intentar encubrir la que sostienen. (Diario de Sesiones Cámara de Representantes, 3 de Agosto 2016: 292)*

Desde este lugar, sin concepción ideológica no hay materialidad política, ni orden social alguno. En términos laclaudianos, no hay nada fuera del discurso.

Por otro lado, el diputado Alejo Umpierrez, del Partido Nacional, cuestiona la propuesta, pero está de acuerdo con que la discusión pasa por concepciones político-ideológicas:

*Este no es un problema de la oposición y el gobierno; es un problema de ideas<sup>67</sup>. No voy a hablar de montos ni de becas. El problema es de concepciones: una*

*visión estadocéntrica o una visión sociocéntrica; una visión por la que el Estado paternalista dice donde debe ir cada centavo y que debe hacer cada ciudadano, o bien la posibilidad de abrir o ensanchar puertas de libertad a los educandos, o a las familias de esos educandos, para que puedan acceder a otras opciones de educación que no sean sólo aquellas que se otorgan en la esfera pública (...)* En el fondo, no hay otra cosa que una subyacente sensación de desprecio por la educación privada y, en definitiva, globalmente, por el mundo de lo privado. No se dice, pero subyace claramente. (Diario de Sesiones Cámara de Representantes, 3 de Agosto 2016: 306)

En sintonía con esta concepción, el diputado del Partido Independiente, Daniel Radio, plantea:

*El problema de fondo, filosófico, es que se permite que el destino de un porcentaje del pago de los impuestos sea decidido por el contribuyente. Eso es lo que molesta. Es algo así como decir "Me niego a habilitar la gestión privada de los dineros públicos (...)* Nos resistimos a habilitar la gestión privada de los dineros públicos solamente en lo que tiene que ver con la educación. Gestión privada de los dineros públicos es lo que promueve el Sistema Nacional Integrado de Salud ¿O qué hacemos cada vez que el Fonasa da plata a las mutualistas? (Diario de Sesiones Cámara de Representantes, 3 de agosto 2016: 306- 289)

Criticando estas posturas, responde el diputado frenteamplista Roberto Chiazzaro:

*Pero más allá del dinero, hay algo que sí reivindicamos y es fundamental para nosotros: que se respete la potestad del Estado de direccionar los dineros hacia donde se crea conveniente. Por ejemplo, entre dar becas a la enseñanza universitaria o a nuestros chiquilines de la periferia, que es donde se concentra la pobreza, yo como Estado digo: "los dineros que recauda el Estado van a ir ahí, donde está el núcleo duro de la pobreza (...)* Comprendo que la oposición en general tiene problema: el viejo problema de que le molesta el direccionismo del Estado, porque tienen una concepción liberal que ha sido muy acentuada, como consecuencia del advenimiento y la profundización del neoliberalismo; es comprensible. Son así, creen en eso y están equivocados. (Diarios de Sesiones de la Cámara de Representantes, 3 de agosto 2016: 297).

En este segundo registro, desde ambas posturas se parte y se defienden distintas "concepciones del mundo". En términos laudianos, se puede hablar de discursividades antagónicas, es decir, discursos que pugnan por ordenar lo social. Entendiendo "que

67 Si bien en la oratoria de los diputados siguen planteando la ideología como sistema de ideas, no debe interpretarse una lectura abstracta de la misma, sino que esas concepciones del mundo- confirmando la tesis gramsciana- pugnan por su materialización, es decir, efectivizar la disputa política.

toda configuración social es significativa, es impensable alguna posibilidad de convención social al margen de todo proceso de significación. Independiente del tipo de lenguaje de que se trate, la necesidad de comunicación emerge paralelamente con la necesidad de organización social. Discurso se entiende en este sentido como significación inherente a toda organización social” (Buenfil, 1990: 5).

De este modo, en la discusión parlamentaria se pueden establecer discursividades con su respectiva cadena de equivalencias y antagonismos, es decir, con su respectiva negatividad, las cuales pugnan por constituir una “positividad” social.

Por un lado, se observa un discurso anclado en la tradición estadocéntrica, en la cual se le asigna al Estado el rol distribuidor y principal conductor de la economía y de la sociedad, asimismo, se le ubica como garante de los derechos políticos y sociales. Por otro lado, desde una perspectiva liberal, se defiende el lugar del mercado, la iniciativa privada y al individuo como ciudadano-cliente. Esta perspectiva está situada en la nueva Estrategia de Gestión Pública, basada en el paradigma de la racionalidad económica y la semántica de la eficiencia (Santibañez, 2000).

### Calidad: un significante de plenitud

Es posible ubicar un tercer registro, en el cual las referencias explícitas a lo ideológico son desplazadas por enunciados categóricos y el significante “calidad” asciende a ese lugar de plenitud, es decir, de significante vacío (Laclau; 1987, Buenfil; 2011, López Najera; 2011). Esto es usado tanto por los que promueven la iniciativa como por quienes se oponen.

En primer lugar, se analizará aquellos que consideran ineficiente al Estado y elogian la gestión privada, como es el caso del diputado del Partido Colorado, Ope Pasquet:

*Un Estado como el uruguayo, que derrocha y dilapida tanto, que tantas veces gestiona tan mal, ¿puede hacer cuestión porque US\$ 1.400.000 vayan a cierto destino específico? (Diarios de Sesiones Cámara de Representantes, 2016: 305)*

En la misma línea de pensamiento, Gustavo Penadés, diputado del Partido Nacional, sostiene:

*La inmensa mayoría-diría la totalidad- cumplen un fin de servicio absolutamente loable. Además, cubren la inoperancia del Estado para atender muchos de estos servicios, en esencia, los que tienen que ver con el apoyo a la niñez y a la adolescencia ¡Hay que ir a ver la labor que están cumpliendo esos liceos<sup>68</sup>, sobre todo, en Montevideo! (Diario de Sesiones, 3 de Agosto 2016: 278).*

José Luis Satdjian, del Partido Nacional, se refiere directamente a la mejor calidad de la educación privada:

*hay que ver cómo cientos de jóvenes se desloman y hacen el esfuerzo para pagar la cuota, a efectos de asistir y de tener acceso a una educación diferente y a lo que consideran una educación, por lo menos, de mejor calidad (murmullos). Sí, de mejor calidad. Lamentablemente, ya vemos los resultados del sistema educativo uruguayo (...) ¿Qué traen iniciativas como estas? Más inequidad...de esa manera, separamos y aumenta la brecha en la sociedad: el que tiene plata va a la privada y el que no, a la pública. (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 3 de agosto 2016: 278).*

Este tipo de razonamiento es acompañado por el diputado frenteamplista Gonzalo Mújica: “La educación privada en Uruguay es de muy buena calidad. Naturalmente es costosa y resulta cara, no solo para los que no pueden llegar a pagar, sino para los que la pagan” (Diario de Sesiones Cámara de Representantes, 3 de Agosto 2016: 276).

Con este tipo de desplazamiento, se hace referencia al desdibujamiento de las fronteras partidarias, sin entrar a analizar los efectos intrapartido<sup>69</sup> de estas acciones. No obstante, cabe señalar cómo gana espacio el discurso gerencialista en el Parlamento uruguayo. A su vez, se puede apreciar qué lugar del orden social es asignado a la educación pública y privada. La idea latente es que la educación pública es para los pobres o para aquellos que no pueden acceder a la educación privada.

Por otro lado, es muy interesante observar, en algunos diputados, los intentos por forjar un momento de “dislocación estructural y la constitución de un nuevo espacio mítico de representación que promete mayor plenitud” (López Najera, 2011: 113). Es decir, se da un proceso en el cual la educación pública dejó de ser de calidad y ese espacio fue ocupado por la educación privada. Es importante prestar atención a ese desplazamiento que hace el discurso “de la gestión privada”, fundándose en un “mito” imposible de fijar con precisión en el tiempo. ¿Acaso nunca fue de calidad la educación pública?, ¿qué tipo de educación formó a los parlamentarios?, ¿cuándo empezó la expansión de la educación privada?, o ¿cuándo la educación privada ocupó el lugar de calidad que tenía la educación pública? Así lo expresaba la diputada Susana Montaner del Partido Colorado:

<sup>68</sup> Se refiere a los liceos públicos de gestión privada que son beneficiarios directos de las donaciones especiales, el primero fue el Jubilar, luego le siguieron otros: Impulso, Providencia, Francisco, Espiga, Los Pinos. Su impacto no se refiere a su cantidad, sino a la difusión de su modelo de gestión, que es utilizado a modo de espejo frente a los resultados de la educación secundaria estatal

<sup>69</sup> Cuando se elaboró este artículo en octubre de 2017, Gonzalo Mujica todavía se encontraba dentro del partido de Gobierno. En abril del 2018, se incorporó al sector “Todos” del Partido Nacional, liderado por Luis Lacalle Pou.

*entiendo que la enseñanza privada empezó a emerger cuando la calidad de la enseñanza pública comenzó a descender, porque cuando fui a la Universidad a nadie se le ocurría siquiera pensar en la enseñanza privada. Es más (...) los alumnos que concurrían a colegios privados eran aquellos a los que había que empujar para que estudiaran, porque en la enseñanza pública pasaban solo los que tenían la calidad para acceder al año siguiente...Ese era el grado de calidad de la enseñanza pública (...) Por otra parte, no creo que aquellos que pagan una universidad privada lo hagan porque le guste desembolsar cierta cantidad de dinero, por un pequeño capricho, o para que sus hijos sientan que son superiores, en realidad, lo hacen porque la gente busca aprender, y tener enseñanza de calidad.*

Según la misma lógica, Graciela Bianchi argumenta

*Cuando yo iba a la universidad, no existían las privadas. Liceos de financiación privada públicos, tampoco existían ¿por qué surgieron? Porque evidentemente, algo falló en nosotros, en el Estado, en la forma en que estamos enfocando la educación y la gestión. Vinieron a ocupar naturalmente el lugar que el Estado estaba dejando libre o mal atendido. (Diario de Sesiones Cámara de Representantes, 3 de Agosto 2016: 281-282)*

Como se puede observar en el discurso, ese “momento” de la dislocación posibilita la construcción de un imaginario que asocia a la gestión privada de la educación con el significante de plenitud: calidad. De este modo, se constituye un punto nodal binómico, en el cual la gestión privada será la portadora de las “soluciones” que permitirán alcanzar la ansiada plenitud. De acuerdo con López Najera, este es un proceso en el que “ha venido sedimentándose la idea de que la calidad educativa es algo bueno, benéfico, deseable, que compensará todas nuestras carencias, resarcirá errores pasados, mejorará la educación” (2011:129).

También se puede observar cómo las distintas entidades se disputan el lugar de asociado a la calidad, pese a que no hay una definición precisa de esta. Evocarla como atributo alcanza para demostrar su superioridad. En este sentido, tal como afirma Nidia Buenfil, el significante calidad tiene una “fuerza convocante que se legitima por sí misma” (2017:10).

Desde las filas del Frente Amplio, bajo el significante de calidad, se defiende a la Universidad de la República<sup>70</sup>:

---

<sup>70</sup> En lo que respecta a la educación media pública, son menos las voces que se levantan para realizar una defensa en nombre de la calidad de su educación. Es más común en este tramo de la educación, asociarla con el significante “crisis”. Sin embargo, la Universidad de la República aparece como el último reducto de calidad en el sistema público de enseñanza en el Uruguay.

*rechazo totalmente lo que se dijo sobre la calidad de la enseñanza pública (...) Quizás no tengamos aulas tan cómodas como las de la universidad privada (...) hay rankings internacionales que ubican a la Universidad de la República, desde el punto de vista de la calidad académica, muy por encima de las otras universidades uruguayas. (Alfredo Asti, Diario de Sesiones Cámara de Representantes 3 de Agosto 2016: 280)*

De este posicionamiento de los representantes del Frente Amplio, se observa un movimiento contrahegemónico, quizás un intento de resistencia frente al discurso binómico que asocia “gestión privada en educación es igual a calidad”. Pensando en la no sutura del discurso (Laclau), resulta un buen ejemplo de las afectaciones que operan en contra del sentido común e impiden el cierre total de un orden hegemónico.

Desde este lugar, no se cuestiona o se interpela el tema de la calidad, sino que se trata de relocalizarla en la universidad pública. Es decir, se pueden observar intentos por romper el uso excluyente que asocia gestión privada en educación como sinónimo de calidad, pero esta operación es realizada dentro de la misma constelación léxica, que viene de la economía y ha colonizado otros ámbitos, como, en este caso, la educación<sup>71</sup>. De esta manera, ese léxico migra, “formando una red donde los términos (eficiencia, calidad, productividad, recursos humanos, gerenciamiento, etc.) se apoyan unos en otros y se reenvían conformando una constelación que puede ser considerada como matriz ideológica, dentro de la cual el discurso fluye, se mueve con facilidad, donde los enunciados se construyen apelando, inevitablemente, a algunos elementos de este repertorio ‘seguro’”. (Saur, 2007: 166).

Se puede decir que, por encima de las diferencias entre los partidos políticos, circula en forma implícita o explícita este léxico importado desde lo económico que tiene como su significante estelar “la calidad”. ¿Será una cuestión ideológica inscrita en la discursividad hegemónica del mercado o se inscribe en la “utopía” de que la calidad excede toda ideología o discursividad<sup>72</sup>?

**71** Esta afirmación es tomada de Daniel Saur, quien, en su investigación, buscó indagar en la discursividad mediática producida por los diarios argentinos referidos a la Universidad Pública Argentina en período 1989-2002. Sus conclusiones son pertinentes para referirse al proceso de construcción discursiva en torno a lo educativo en nuestro país.

**72** A sabiendas de que, desde la APD, la pregunta no tiene cabida, pues nada escapa a la discursividad o, por decirlo de otra manera, toda positividad o negatividad no escapa del discurso, no obstante, se lanza la pregunta a modo de provocación o desafío de aquellos que sostienen el “paradigma” tecnocrático de la gestión como “desideologizado”, neutral, despolitizado o por fuera de todo discurso.

## Otro desplazamiento: la frontera de lo público y lo privado

Acompañando el discurso binómico en el que gestión privada es igual a calidad, se produce otro desplazamiento en la frontera entre lo público y lo privado que merece atención. Así queda expresado en algunas voces del Parlamento, por ejemplo, el diputado Pablo Abdala, del Partido Nacional, manifiesta que:

*se equivocan los que postulan que existen antinomias entre lo público y lo privado (...) yo no creo en los falsos dilemas entre lo público y lo privado, en general en todos los rubros y en todas las actividades de la vida humana y de la vida social. Si hay un asunto en el que esa contradicción o esa antinomia no existe, es el de la educación y su fomento. Como ya se dijo, lo que hay es interacción, cooperación. (Diario de Sesiones Cámara de Representantes, 3 de Agosto 2016: 291)*

Por otro lado, el diputado Pablo Iturralde, del mismo partido político, dice:

*Me parece que el Uruguay del siglo XX, con aquella educación igualadora, niveladora y que era capaz de generar ascenso social, hoy no existe. Entonces, nos tenemos que preocupar por buscar una forma de generar cohesión social, y por eso aparecen los emprendimientos de escuelas y liceos públicos de gestión privada... Lo cierto es que la educación es una cuestión pública, pero no solamente estatal. La confusión de creer que todo lo público es estatal es profundamente errónea. ¡Ojalá pudiéramos ser conscientes y tuviéramos mecanismos para dirigir parte de nuestros tributos hacia un lugar que nos gusta o con el que simpatizamos! ¡Eso también es democracia! (Diario de Sesiones Cámara de Representantes, 3 de Agosto 2016: 309)*

Al respecto, son interesantes las definiciones de educación pública y privada, pues Bralich señala: “en el presente siglo se considera enseñanza pública sólo aquella organizada por dependencias estatales (...) En nuestro caso, entendemos por “escuelas particulares” o “escuelas privadas” las instituciones educacionales que no dependen básicamente del Estado, aunque este ejerza algún tipo de contralor sobre la calidad de sus docentes o el trato dado a los niños. El aporte económico de los padres al sostenimiento de la institución educacional, cuando el mismo es administrado o usufructuado por quienes ejercen la enseñanza, resulta asimismo un indicador bastante preciso de la condición de “particular” o “privada” (1993:2).

Desde aquella “matriz del sistema educativo nacional”<sup>73</sup> (Caetano y De Armas, 2014) “Centralizado y estatal”<sup>74</sup>, (Martinis, 2013) resultaba clara la distinción entre lo público y privado. Actualmente, la irrupción de liceos públicos de gestión privada complejiza y hace porosas esas fronteras, pues gran parte de su financiamiento proviene de la renuncia fiscal que realiza el Estado, al exonerar de impuestos a las empresas privadas que realizan “donaciones” a dichas instituciones. A su vez, la gestión es

privada, pero el servicio educativo es gratuito, aunque existe un sistema de selección para el ingreso de los estudiantes. Con este ejemplo, se quiere señalar uno de los “empujes” que se vienen dando, fundamentalmente a partir del 2011, el cual genera una coyuntura especial, caracterizada por Eloísa Bordoli y Stefania Conde como “el progresivo encanto por la gestión privada” (2016: 73). ¿Se podría considerar esta coyuntura como un momento de inflexión de la configuración educativa uruguaya?

## Conclusiones particulares de la discusión parlamentaria

Este trabajo, apoyado en la herramienta analítica APD, pudo detectar distintos registros de lo ideológico en la Cámara de Representantes, en el marco de la discusión de las donaciones especiales y la eliminación de ese beneficio a las universidades privadas. Desde lo polisémico del significante ideología, se pudo observar su uso como: algo peyorativo, subjetivo, de escasa jerarquía, se le adjudica al adversario con la intención de desprestigiar lo propuesto; desde otro lugar, en sintonía con la noción gramsciana, se asume la ideología como concepción del mundo, por ende, materialización en el orden social. Por último, se observa ascender a la calidad como significante de plenitud asociada a la gestión privada y como una conceptualización “desideologizada”, ubicada por fuera de toda ideología.

En ese sentido, se detectaron intentos de algunas diputadas por forjar un momento mítico, en el que supuestamente se produjo esa dislocación estructural: la educación pública dejó de ser de calidad -entró en crisis- ese espacio fue ocupado por la educación privada. A partir de este movimiento, también se puede percibir cierto desplazamiento entre la frontera de lo público y lo privado, corrimiento que altera los significantes y los límites de lo que se considera público o privado, siendo un buen ejemplo de ello los liceos públicos de gestión privada, beneficiarios directos, al igual que las universidades privadas, de las donaciones especiales. En definitiva, queremos cerrar con dos preguntas que ya fueron incorporadas en el texto: ¿Dónde ubicar al significante estelar “calidad”, evocación hegemónica de todos los partidos políticos? ¿Será una cuestión ideológica inscrita en la discursividad hegemónica del mercado o se inscribe en la “utopía” de que la calidad excede toda ideología o discursividad?

---

**73** Gerardo Caetano lo caracteriza con tres rasgos: a) “el predominio del sector público -del Estado- sobre el privado, tanto en la definición de los objetivos, contenidos y formatos de la educación, como la prestación directa de los servicios educativos, b) la vocación universalista de la educación pública, entendiendo por tal el intento de alcanzar a través de una educación básica obligatoria, gratuita y laica a todos los ciudadanos, c) el carácter uniforme de la oferta educativa y centralista del sistema de enseñanza.” (Caetano y De Armas, 2014: 12).

**74** Pablo Martinis- siguiendo a Adriana Puiggrós- señala que el “sistema educativo centralizado y estatal se conforma en nuestro país en el último tercio del siglo XIX, ubicando a la educación dentro del conjunto de los derechos que pertenecen al ciudadano (...) derecho de acceso a un patrón cultural, a una acumulación social e histórica de conocimientos, base para la integración social, para el progreso de la nación y para el progreso de movilidad social ascendente” (Martinis, 2013: 23).

## Conclusiones generales

- 1.** Es importante señalar que, en el relevamiento realizado sobre los medios de prensa en un lapso de dos años y medio, no se encontró -a excepción de La Diaria-, entre las muchas voces -economistas, sociólogos, politólogos, políticos, representantes de diversas instituciones-, ninguna que provenga de lo específicamente pedagógico. En este sentido, no se visualizó ningún aporte de la reflexión teórica, como, por ejemplo, del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, así como tampoco aparece la voz del docente que trabaja cotidianamente en el aula, ni los muchos trabajos de investigación que abordan específicamente el campo pedagógico y educativo producidos en nuestro país. Lo recogido no se sale del marco cognitivo de “los resultados”, de la estadística, de una sociología de la educación de los números, o de la visión de la educación como capital humano.
- 2.** La investigación deja en evidencia que el significante “crisis de la educación”, instalado como sentido común, no debe interpretarse como una operación ingenua o neutral. Detrás del enunciado hegemónico están los intereses corporativos de empresas y de la Iglesia Católica, los cuales no solo disputan por un sentido de la educación pública, sino también por parte del presupuesto público.
- 3.** Se demuestra cómo a través del discurso hegemónico de la “crisis de la educación” se visualiza una fuerte apuesta de actores (Iglesia Católica, Eduy21, CERES, representantes de los partidos de la oposición e inclusive sectores políticos del oficialismo) a instalar lógicas mercantilistas e impulsar la apertura del mercado en la educación, ya sea a través de vouchers, liceos “ceibalitos” o la financiación directa o indirecta del Estado de los liceos “públicos” de gestión privada.
- 4.** De acuerdo a lo relevado, la implementación de estas propuestas en nuestro país tendrán un impacto directo sobre las condiciones de trabajo, a partir de la instalación de relaciones mínimas laborales caracterizadas por: flexibilización, precarización laboral, debilitamiento de los espacios de negociación.
- 5.** El surgimiento de los liceos públicos de gestión privada es usado por los medios de comunicación para antagonizar con los resultados de los liceos estatales. Al comparar un sistema estatal masivo con una muestra empírica, la cual opera a modo de inducción ingenua, de lo particular extraen conclusiones generales y un balance positivo de su comparación. Por supuesto, no se muestran todas las cartas, no se compara la ecuación número de estudiante y recursos en uno y otro formato, ni tampoco se hace explícitos en la prensa los criterios para la inscripción que utilizan los liceos Jubilar e Impulso.
- 6.** También afirmamos que los liceos “públicos” de gestión privada no son una alternativa, ya que seleccionan a los estudiantes. Esto no se trata de una cuestión

azarosa, sino que existe un filtro basado en circulares internas que atentan contra la identidad de los adolescentes y niegan su diversidad en todos los aspectos. Por ejemplo, en el Jubilar no son aceptados quienes subviertan la estética acorde al estereotipo sexual biológico tradicional, pautando que los varones no pueden andar con pelo largo o con tinta, tampoco se aceptan *piercing*, etc. Es claro el sesgo conservador que reacciona en contra de los avances de derechos que ha ganado la comunidad LGBT (Lesbianas, gays, bisexuales y transexuales).

**7.** El trabajo ofrece una mirada histórica del papel jugado tanto por Búsqueda como por la Iglesia Católica en la creación de la universidad privada, en el entendido que ese fue el primer mojón que abrió la educación al mercado. Con este proceso, se quieren destacar los posicionamientos históricos de estos actores a favor de la gestión privada en educación. Es interesante observar cómo los elementos discursivos que atacaban a la Universidad de la República en los años 60 y 70 se repiten en el discurso actual que ataca la educación pública y sobre todo la educación secundaria.

**8.** Estamos lejos de creer que el sistema público de enseñanza uruguayo es la panacea. No obstante, estamos convencidos de que es el mejor camino para contribuir a que las personas construyan su trayectoria vital, en conjunto con el resto de las políticas públicas de salud, de trabajo, etc. Y, para que eso pase, las personas tienen que confiar en la escuela pública, tener expectativas con respecto a esta, reconocer el esfuerzo económico que el país debe hacer y aportar la mirada crítica necesaria para avanzar en algo que vale la pena hacer. Sin embargo, el discurso hegemónico va en sentido contrario: desvalorizar lo público y arrancarle lo que se pueda del presupuesto para movilizar el “mercado”.

**9.** Ante tal panorama discursivo debemos preguntarnos ¿realmente no hay nada bueno en la educación pública? Pensemos en nuestras escuelas, liceos, escuelas industriales, ¿lo único que merece ser destacado es lo que falta y lo negativo? Porque es eso lo que nos quieren hacer creer los que condenan a la educación pública y afirman como “sentido común” el significante de “crisis de la educación”. Quizás sea necesario mirar las cosas con el “buen sentido” gramsciano, para no caer en conformismos con la situación actual, pero también ser capaz de ser crítico con el discurso hegemónico.

**10.** Por último lo que se advierte desde la investigación, es que los actores promotores del mercado educativo han logrado instalar como hegemónicos dos significantes: “la educación pública está en crisis” y los liceos gratuitos de gestión privada “son exitosos”. Pero no han logrado transformar en sentido común, la aceptación de financiación estatal de las instituciones privadas, evitar este avance, es estratégico para mantener la educación como un derecho social y humano fundamental.

## Bibliografía

- Alfonzo, Marcelo. (2018). *Una mirada a las prácticas educativas en liceos gratuitos de gestión privada. Análisis de las primeras dos experiencias en Uruguay*. Presentado en Coloquio: "Estudios sobre los procesos de privatización educativa en la región". FHCE
- Althusser, Louis. (1984). *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. Cuadernos de Educación. Caracas
- Angenot, M. (2012). *El discurso Social*. Buenos Aires. Siglo XXI
- Balsa, I. y Cid, A. (2011). *Evaluación de impacto de un centro educativo gratuito y autogestionado en un barrio de contexto socioeconómico desfavorable de Montevideo*. En [um.edu.uy](http://um.edu.uy)
- Bordoli, E, Martinis P., Moschetti M, Conde S. y Alfonzo M. (2017). *Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones*. Publicado por la Internacional de la Educación.
- Bordoli, E., Conde Stefanía (2016). *El progresivo encanto por la gestión privada: Análisis de los modelos de la gestión pública-privada en enseñanza media en Uruguay (2002-2013)*, en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)
- Bottaro, José. (1988). *El autoritarismo en la Enseñanza*. Montevideo. CLIP.
- Bourdieu, Pierre. (2012). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Buenos Aires. Ed. Taurus.
- Bralich, J. (1993). *La enseñanza privada en el siglo XIX*. Montevideo.
- Buenfil, N. (1990). *"Análisis de Discurso y Educación"*. Documento DIE 26. Departamento de Investigaciones Educativas Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
- Buenfil, N. (2017). *La educación pública mexicana y sus reformas educativas. Un pretexto para revisar lo público y lo común*. Ciudad de México. Departamento de Investigaciones Educativas, Cinvestav.
- Caetano, Gerardo y Rilla, José. (1987). *Breve Historia de la Dictadura*. Montevideo. E.B.O.
- Caetano, G. y De Armas, G. (2011). *Educación*. Nuestro Tiempo. Montevideo. IMPO.



- Ceruti Crosa Pedro y Grauert Julio Cesar. (1927). *Los dogmas, la enseñanza y el Estado*. Agencia General De librería y Publicaciones. Montevideo/Buenos Aires.
- Da Silveira, Pablo. (1995). *La Segunda Reforma*. Montevideo. Claeh- Fundación Boston.
- Freire, Paulo (1961). *La Educación como Práctica de la libertad*.
- Friedman, Milton. (1981). *Libertad de Elegir*. Barcelona. Grijalbo
- Frigerio G., Diker, G. (2010). *Educación: ese acto político*. Paraná. Fundación La Hendija. Colección Del Estante.
- Giroux, H. (2012). *La educación y la crisis del valor de lo público. Desafiando la agresión a los docentes, los estudiantes y la educación pública*. Montevideo: Criatura Editora.
- Gramsci, A. (2013). *Antología*. Buenos Aires. Siglo Veintiuno Editores.
- Junta de Comandantes en Jefe. (1978). *Las Fuerzas Armadas al Pueblo Oriental, V.2*. Montevideo.
- Laclau, E. y Chantal, M. (2015 [2002]). *Hegemonía y Estrategia Socialista*. Madrid, S. XXI.
- Laclau, E. (2000). "La Imposibilidad de la Sociedad". Buenos Aires. Republicado en "Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo".
- Larrain, Jorge. (2017). *El concepto de ideología. V.2 El marxismo posterior a Marx: Gramsci y Althusser*. Lom Ediciones
- Larrain, Jorge (2017). *El concepto de ideología. V.4 Posestructuralismo, Postmodernismo y Postmarxismo*. Lom Ediciones
- Leher, Roberto. (2009). *Estrategias de mercantilización de la Educación y tiempos desiguales de los tratados de libre comercio. En Políticas de Privatización, Espacio Público y Educación en América Latina*. Compilado por Pablo Gentili. Rosario. Homo Sapiens Ediciones.
- Linn, Leticia. (2007). *Una historia para ser contada*. Ed. Fin de Siglo. Colección Búsqueda. Montevideo.
- López, N. (2011). *La calidad educativa en el nivel básico: imaginario hegemónico y promesa de plenitud en Discursos educativos: identidades y formación profesional: producciones desde el análisis político del discurso/ Rosa Nidia Buenfil Burgos, Zaira Navarrete Cazales, [coordinadoras], México, D.F. Plaza y Valdés Editores, 2011.*

- Löwy, M. (2007). *Ideologías y Ciencias Sociales*. Montevideo. Cuadernos de Combate.
- Marchesi, Aldo (2009) "Una parte del pueblo uruguayo feliz, contento, alegre. Caminos culturales del consenso autoritario durante la dictadura" en *La dictadura cívico militar*. Montevideo. EBO.
- Martinis, Pablo. (2013). *Educación, Pobreza y Seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*. Montevideo. CSIC-UdelaR.
- Monreal, Susana. (2012). *El Proyecto de Universidad Católica de los Sesenta en Uruguay: El Debate dentro de la Iglesia*.  
<http://paginasdeeducacion.ucu.edu.uy/inicio/item/41-p%C3%A1ginas-de-educaci%C3%B3n-n%C2%BA-5.htm>
- Orellana, Victor (2018). *Entre el mercado gratuito y la educación pública*. Santiago de Chile. Lom Ediciones.
- Paris de Oddone, M. Blanca (2010). *La Universidad de la República*. Desde la crisis a la intervención (1958-1973).
- Piie. (1989). *Transformaciones educacionales bajo régimen militar (Volumen 2)*. Programa Interdisciplinario de investigación en Educación. Santiago.
- Rico, Álvaro. (2009). "La Dictadura y El Dictador" en *La dictadura Cívico-Militar*. Montevideo. E.B.O.
- Risso, Martin. (sin fecha). *La libertad de enseñanza en la Constitución uruguaya*. Biblioteca jurídica UNAM. Disponible en: [historico.juridicas.unam. mx](http://historico.juridicas.unam.mx)
- Romano, Antonio. (2010). *De la Reforma al Proceso*. Montevideo. Ed. Trilce.
- Saforcada, Fernanda. (2009). *Alambrando el bien común: conocimiento, educación y derechos sociales en los procesos de privatización y mercantilización de las últimas décadas en Políticas de Privatización, Espacio Público y Educación en América Latina*. Compilado por Pablo Gentili. Rosario. Homo Sapiens Ediciones.
- Santibañez, D. (2000). *Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: El Paradigma de la Racionalidad Económica y la Semántica de la Eficiencia*. Revista MAD. N° 3. Universidad de Chile.
- Saur, Daniel. (2007). Presencia neoliberal en la discursividad mediática sobre educación superior. En *Educación y Comunicación. Tejidos desde el análisis político del discurso*. Pilar Padierna Jiménez – Rosario Mariñez (Coord.). México. Casa Juan Pablo.



## Fuentes de prensa

### Semanario Búsqueda:

- 25/02/2016
- 07/07/2016
- 04/08/2016
- 11/08/2016
- 17/08/2016
- 13/10/2016
- 20/10/2016
- 24/11/2016
- 02/02/2017
- 29/06/2017
- 03/08/2017
- 05/10/2017
- 09/11/2017
- 23/11/2017
- 30/11/2017
- 07/12/2017
- 07/04/2018
- 27/04/2018
- 10/05/2018

### Diario El País, mayo 2012

### Revista Búsqueda

- La Universidad Privada, Rodríguez Villamil, julio 1977, págs. 46-47
- Más Argumentos, Rodríguez Villamil, junio 1978, Búsqueda, Pág.22
- El Estado y la Enseñanza, Ramón Díaz, junio 1978, pág. 20
- Necesidad Impostergradable, Rodríguez Villamil, mayo 1978, pág. 34

## Fuentes

Texto Ordenado (1996). Disponible en:

[www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload?2,4,207,O,S,0,13920%3BS%3B44%3B115](http://www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload?2,4,207,O,S,0,13920%3BS%3B44%3B115)

*Diario de Sesiones Cámara de Representantes*, n.º 4050, tomo I, 3 de agosto de 2016.

## PARTE B

# La privatización educativa en Uruguay

*Ec. Hugo Dufrechou*

*Ec. Martín Jauge*

*Ec. Pablo Messina*

*Ec. Martín Sanguinetti*

## 1. Introducción

La privatización educativa es un fenómeno global que se ha ido convirtiendo en una preocupación cada vez más relevante, tanto en lo político como lo académico. Dicha tendencia muestra, en América Latina, no solo los niveles más altos de participación del sector privado en la matrícula educativa, sino que, en los últimos 30 años, se evidencian en nuestro continente las tasas de crecimiento más aceleradas (Bellei & Orellana, 2014). En ese contexto, Uruguay se presenta como un país que tiene una tasa de cobertura privada menor que el promedio latinoamericano, pero muy alta si se amplía la perspectiva comparada al resto del mundo.

En nuestro país, son escasas las reflexiones sobre el fenómeno de la privatización educativa, aunque podemos destacar algunos trabajos recientes que han hecho importantes contribuciones. En primer lugar, está el aporte, relativamente pionero, de Cosse (2001) en el cual analiza los fundamentos conceptuales del sistema de *vouchers*<sup>75</sup> y de otras formas de “subsidio a la demanda”. El estudio concluye que no hay, desde el punto de vista conceptual ni empírico, una justificación clara a su implementación en nuestro país. Más acá en el tiempo, Bordoli y Conde (2016) muestran que, desde una génesis modernizadora en la que el valor de lo público era central, asistimos a un creciente impulso privatizador con el advenimiento de las modalidades de liceos públicos de gestión privada como el Impulso y el Jubilar. En segundo lugar, Verger et al (2017) realizan un análisis comparativo para toda América Latina sobre la evolución de la educación privada y sus fundamentos, del cual obtienen como resultado una tipología en la que caracterizan a Uruguay como un país de “privatización latente”. Por último, Bordoli et al (2017) realizan un detallado análisis sobre la normativa detrás de los impulsos privatizadores, así como los distintos actores sociales que disputan los sentidos de la educación, tanto en pro de la privatización educativa como en defensa de lo público.

---

<sup>75</sup> Se refiere al sistema por el cual el Estado garantiza a cada estudiante un monto de dinero o cápita que puede optar por usar en cualquier establecimiento educativo de la oferta disponible para comprar educación.



El presente trabajo se estructura en tres partes y pone el foco en lo que se puede considerar dos mecanismos de privatización. Primero, se realiza un breve desarrollo conceptual sobre el fenómeno de la privatización educativa. Después, se describen las principales características actuales del sistema educativo uruguayo, a efectos de analizar la incidencia del sector privado en este. Por último, el trabajo se centra en el estudio de las donaciones especiales en el sistema educativo uruguayo y en las inversiones vía participación público privada (PPP), tanto para inferir sus efectos actuales, como para conjeturar su incidencia futura.

Quienes elaboramos el presente trabajo tenemos la plena convicción de que bregar por una sociedad que tenga como foco el florecimiento humano en todos sus términos implica defender y transformar la educación pública y gratuita para todas y todos. La discusión sobre la privatización está muy ligada a la cuestión sobre cuáles son las condiciones que permiten la realización plena del Derecho Humano a la Educación. La privatización de la educación está indudablemente enraizada en dar un acceso privilegiado a la élite al acervo cultural y cognitivo de la humanidad, pues se segmenta dicho acervo según la capacidad de pago y la riqueza relativa de hogares, regiones o países. Asistimos a una época en la que el capital ha colonizado las distintas esferas de la vida y, en ese contexto, la privatización de la educación nos inhibe a la hora de configurar y proponer horizontes igualitarios y más democráticos (CLADE, 2012). Por tanto, pensamos la investigación como una trinchera más en defensa de lo público y contra las diversas formas de mercantilización que azotan a los bienes comunes.

## 2. ¿Qué es la privatización educativa?

Un primer elemento por considerar es que la privatización educativa no implica -por lo general- la enajenación del patrimonio educativo público (Verger et al, 2017) y, por lo tanto, refiere en general a un proceso cuya identificación es un tanto más sutil. Harvey (2014), desde un abordaje crítico, muestra que los estados capitalistas, desde su creación hasta la actualidad, se enfrentan a una gran contradicción “entre asegurar la reproducción social de la mano de obra y las necesidades para reproducir el capital”. Es decir, existe una contradicción entre la necesidad del capital de contar con mano de obra mejor calificada para obtener mayores ganancias, al captar lo que los economistas ortodoxos llaman externalidades<sup>76</sup> y garantizar mejoras universales para la sociedad, logrando mejores condiciones para la negociación salarial y condiciones de trabajo, entre otras.

Bajo esta contradicción, Harvey identifica, *grosso modo*, dos períodos sobre la concepción del Estado capitalista en la educación. Uno que va desde fines del siglo XIX hasta los años 80, en el cual el Estado se dedicó a dos tareas: proveer y garantizar la educación para la clase trabajadora. En ese período, es posible identificar propuestas privatizadoras como la de Friedman (1955), que implicaba una reconversión radical de los sistemas escolares para hacerlos operar en un marco competitivo. No obstante, las reformas educativas que han ido generando hibridaciones en las que lo público y lo privado interactúan y por momentos se mimetizan, son más recientes (Verger y Bonal, 2012). De hecho, más allá de esa propuesta “pionera” de Friedman, la lógica privada y la privatización educativa se desarrolló con fuerza junto al advenimiento de la “nueva derecha” durante la década de 1980, representada por los gobiernos de Thatcher y Reagan, dando lugar al segundo período identificado por Harvey.

Durante el gobierno de Thatcher, un seminario pionero en 1983 realizado en la Universidad Complutense de Madrid recoge los primeros análisis sobre el fenómeno de la privatización educativa en Europa y Estados Unidos. Si se leen las ponencias recogidas en el libro “Marxismo y Sociología de la Educación”, puede verse con claridad que en épocas de “Estado de Bienestar”, mientras los socialdemócratas defendían (y expandían) la educación pública, desde el marxismo más radical se la criticaba como “reproductora del sistema”; sin embargo, una vez comienza a crecer

---

<sup>76</sup> Una externalidad, en este caso positiva, se refiere al hecho de que una empresa se ve beneficiada de algo que no le generó costos directos, en este caso, tener mano de obra formada para el trabajo.



el fenómeno de la privatización educativa, se empieza a repensar la defensa de la educación pública, incluso desde quienes tenían posturas antisistémicas (Fernández Enguita, 1985).

Asimismo, vale decir que el experimento neoliberal -también en política educativa- tuvo como pionero a Chile (Harvey, 2005). De hecho, el sistema educativo chileno adoptó el sistema de *voucher* escolar en 1981, en conjunto con la promoción de la elección de las escuelas por parte de las familias (Verger, Bonal y Zascanjo, 2016). A partir de entonces y hasta la actualidad, la educación pudo convertirse paulatinamente en un gran negocio. En esta era, el capital ya no solo ve a la educación como una condición para su reproducción, sino que lo ve como parte del negocio del capital. Esto logró avanzar debido a un cambio en el rol del Estado y la instalación de la idea del capital humano (Harvey, 2014).

El Estado de la era neoliberal sólo debe garantizar el acceso, pero no proveerlo. Como plantea Stiglitz (2000), el Estado es muy ineficiente produciendo y, por lo tanto, también lo es al producir el servicio educativo. Esto fomenta un importante avance de la educación privada, financiada ahora no solo por los hogares más ricos asociados, sino también vía financiación del Estado, con lo que alcanza a más trabajadores y trabajadoras de ingresos medios y medios bajos.

Por otro lado, la teoría del capital humano caló hondo en la demanda de educación, así que generó el consenso de que esta es una inversión y, por tanto, los hogares deben invertir en educación para conseguir mayores ingresos futuros. Según está lógica, aquellos que no logran salarios altos no han invertido lo suficiente en educación. Se crea así una disputa de sentido alrededor de la "calidad educativa", en la cual los logros pasan a ser mensurables, con expectativas de aprendizajes y pruebas estandarizadas en una concepción de escuela como "fábrica de producción en serie" y de estudiante como "producto" (CLADE, 2012). Esta concepción logró traspasar la discusión desde una mirada social sistémica a una individual. La proliferación de esta teoría, sumada al cambio en el rol del Estado, según el cual se fomenta el servicio privado como sinónimo de lo mejor y más eficiente, se suma el fomento y el acceso al crédito por parte de los hogares. Estos hechos han generado enormes problemas de endeudamientos de los hogares y mayores desigualdades sociales que el sistema anterior.

Verger et al (2017), siguiendo la definición ampliamente utilizada de Ball y Youdell (2008), desglosan la privatización educativa en dos procesos diferentes, aunque generalmente complementarios. Por un lado, definen como "privatización exógena" o "privatización de la educación", cuando el sector privado pasa a proveer los servicios educativos, a través de la gestión de las instituciones escolares e incluso mediante el diseño de aspectos curriculares y pedagógicos. Aquí, la lógica del lucro se da por descontada en el entendido de que estamos ante una empresa capitalista

que provee la educación como una mercancía más. Por otro lado, denominan “privatización endógena” o “privatización en la educación” al proceso que implica que el sector público siga siendo el prestador pero que adopte técnicas y prácticas del sector privado (por ejemplo, la búsqueda de eficiencia, elaboración de *rankings*, pagos por productividad, etc.).

Los mismos autores antes citados ubican dentro de la primera modalidad de privatización a las distintas formas que permiten el lucro de agentes privados en la educación, la contratación externa de servicios periféricos o de las escuelas como un todo, así como también a los diferentes esquemas de alianzas público-privadas en educación. En cuanto a la privatización endógena, ponen el acento en las reformas que promueven la competencia entre escuelas, lo que se entiende como “autonomía escolar”, los incentivos financieros o salariales por productividad o desempeño y otras formas del “nuevo gerenciamento” aplicadas a la educación (Ball y Youdell, 2008).

Por la vía de los hechos, estas distinciones tienen un poco de arbitrariedad y muchas veces no permiten captar a cabalidad la naturaleza del fenómeno privatizador, que es siempre más compleja. A modo de ejemplo, vale pensar un caso de privatización exógena como las escuelas *charters*, que puede perfectamente combinarse con reformas educativas del sistema público que permita la autonomía en la gestión de los recursos a nivel de los centros (privatización endógena). A su vez, también pueden fomentarse los *vouchers* que fomentan la elección de escuelas por parte de padres y madres. La interacción, hibridación y complementariedad de estos procesos sugieren que la distinción, si bien es útil analíticamente, debe tomarse con cautela.

Asimismo, otro elemento central en la discusión sobre privatización educativa consiste en no vincular este fenómeno únicamente con empresas con fines de lucro sino también con lo que se conoce como “tercer sector<sup>77</sup>” y las instituciones religiosas. Estas últimas, junto con las empresas, constituyen todo un polo de “privatización de la política educativa”, en el cual se disputa el modelo educativo como un todo y se vehiculiza muchas veces en forma de “alianza público-privada” (CLADE, 2012; Bordoli et al, 2017).

En cuanto a los efectos negativos de la privatización educativa, podríamos al menos citar los siguientes: **a.** se promueve una visión instrumental y economicista de la educación; **b.** se profundizan la desigualdad y la segregación educativa; **c.** se exagera la desvalorización al cuerpo docente.

---

<sup>77</sup> Por “tercer sector” se entiende a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), fundaciones y actores similares.

### **a. Visión instrumental y economicista**

La visión de la educación pensada en términos de focalización, eficiencia, descentralización, en la cual se enfatizan los problemas técnicos y no el carácter político. Se fomenta la orientación de la educación según competencias y estándares rígidos, mientras se deja en segundo plano la cuestión deliberativa, la labor dialógica de la formación. De esta forma, predominan las miradas instrumentales, en torno a resultados e indicadores, de aquellas que fomentan una cultura crítica y un ejercicio más profundo de la ciudadanía (CLADE, 2012).

### **b. Profundización de la desigualdad y segregación educativa**

La desigualdad territorial es un fenómeno característico del capitalismo a nivel urbano (Pérez Sánchez, 2013). La fragmentación educativa responde en parte a dicho fenómeno, pero lo cierto es que la competencia entre diferentes tipos de escuelas que se financian con recursos públicos, junto a los procesos de selección y de cobro, no hacen más que profundizar esta problemática. Este fenómeno se encuentra presente en el sistema educativo público y es amplificado por la existencia de la educación privada (Machado y Rosselli, 2016).

### **c. Desvalorización de los docentes y las docentes**

El proceso de creciente privatización educativa en el mundo desde el advenimiento del neoliberalismo ha sido acompañado por una desvalorización del cuerpo docente, tanto por la descualificación que implican las reformas educativas neoliberales como también por la necesidad política e ideológica de combatir a uno de los agentes que más se han opuesto a dichas reformas: los gremios docentes.

La desvalorización se manifiesta tanto en términos cuantitativos -menor remuneración relativa- como en términos cualitativos -precarización de su trabajo, menor reconocimiento simbólico a nivel social-. Siendo agentes centrales en la construcción de conocimiento y en la práctica política que implica la educación, han sido sistemáticamente objeto de crítica por las reformas neoliberales.

### 3. El sistema educativo de Uruguay

Como se mencionó en la introducción, la literatura previa para nuestro país entiende que existe un “impulso privatizador” basado en el surgimiento de escuelas públicas de gestión privada con un fuerte subsidio a la oferta (Bordoli y Conde, 2016).

Asimismo, en el trabajo de Bordoli et al. se manifiesta que “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” (2017:65).

Ese mismo trabajo, también “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” (2017:65).

A continuación, se plantean argumentos para mostrar que ya no se está frente a una “privatización latente”. Para esto, se consideran algunas características importantes de analizar sobre el estado de la privatización en el Uruguay: los recursos destinados a todo el sistema educativo, la evolución de la matrícula y de la oferta educativa. El objetivo es mostrar que se está frente a una “privatización por etapas”.

#### 3.1 Sobre los recursos y la eficiencia: el caso de Uruguay

Según Ineed (2015), los recursos destinados a la educación, en total, es decir, tanto el financiamiento público como el privado, fueron de 6,71 % del PBI en 2015. De ese monto, el sector privado representa el 33,3 %. A su vez, hay que tener en cuenta que ese monto se puede desagregar en dos grandes proveedores de recursos. Por un lado, el gasto privado propiamente dicho, es decir, gasto educativo financiado por el sector privado vía gasto de los hogares y las donaciones que realizan las empresas privadas a instituciones educativas privadas.

Por otro lado, están los recursos que el sector público le traspasa al sector privado. En el estudio citado, se estima que el primer tipo representa el 25 % del gasto total en educación y lo que el público traspasa al sector privado ronda el 8 % del gasto total.

En los últimos 10 años, el peso del sector privado en relación con el público ha disminuido levemente, a pesar de que ha crecido en relación con el PBI, esto es debido a que el gasto en educación pública ha aumentado en mayor medida, sobre



todo hasta 2009. Esto hace que el peso del sector privado se mantenga en el entorno del 25 % desde ese año. Es importante destacar del informe citado que el gasto privado en educación en Uruguay alcanza el 1,6 % del PBI en 2012, lo cual posiciona a nuestro país dentro de los que presentan el mayor gasto privado junto con Argentina y México, asimismo, estos valores son muy elevados en relación con los países que integran la OCDE. Hay que tener en cuenta que el gasto privado es el que realizan los hogares a la hora de comprar servicios educativos en el mercado, por tanto, esto no es un buen indicador del nivel de mercantilización, ya que no contempla los subsidios del Estado -gasto público que va al sector privado-, pero sí da cuenta de la valoración social hacia la educación privada, sobre todo de los hogares que pueden pagarla.

El gasto de los hogares financiando la educación privada ha aumentado en los últimos 15 años, esto se debe a que aumenta la matrícula y también al efecto precio<sup>78</sup>, es decir, hay más personas que compran la educación en el mercado y lo hacen a un mayor precio. Esto obedece a un efecto del ciclo de la economía, pero, como se mostrará más adelante, el potencial de crecimiento está limitado en términos generales, aunque con matices según el nivel educativo y área geográfica.

Por otro lado, en los últimos años ha aumentado el peso del financiamiento público con destino al sector privado, por tanto, es posible esperar que esto se incremente en el mediano plazo de manera sustantiva. La implementación de la modalidad de los Contratos de Participación Público Privada, que estarán en marcha luego del 2020, más el impulso que ha tomado la modalidad de centros educativos de gestión privada, harán elevar el peso que antes tenía la captación de recursos públicos por parte de los privados.

La valoración que suele hacerse para pensar que el sector privado o las lógicas de mercado son mejor que el sistema público se asienta en la idea que las lógicas de mercado hacen más eficiente y, por tanto, mejor al sector privado, pues logra un mejor y más eficiente resultado social. Es así como, al mirar los resultados de las pruebas estandarizadas, se suelen hacer apreciaciones apresuradas que alimentan la idea que la educación privada es mejor y más eficiente que la pública. Sin embargo, es fácil mostrar que esta idea no está asentada en buenos diagnósticos empíricos.

Una forma de ver la falacia que esconde la idea que lo privado es mejor es estimar algunos recursos y comparar el sistema público con el privado. Con base en la Encuesta Continua de Hogares de 2015, se estimó la cantidad de trabajadoras y trabajadores según nivel y tipo de tarea que realizan, agrupada en tareas de docencia directa, tareas de apoyo a la enseñanza y tareas de gestión y servicios.

---

**78** Si se toma el valor del IPC en educación -en la que tiene una gran importancia el pago de cuotas de colegios privados- puede verse que desde el 2010 en adelante, el IPC de educación creció muy por encima del IPC general.

**Cuadro 1.** Cantidad de alumnos por tipo de tarea docente. Desagregado por nivel

	SISTEMA	Alumnos por cada un docente	Alumnos por cada un funcionario de apoyo a la docencia	Alumnos por cada un funcionario de gestión y servicios
Primaria y Preescolar	Privado	6	14	14
	Público	16	564	55
Secundaria	Privado	6	34	18
	Público	13	325	44
Terciaria	Privado	8	-	12
	Público	12	-	20

Elaboración propia a partir de la ECH 2015, anuario estadístico del MEC y observatorio estadístico de la ANEP.

La información del cuadro 1 permite realizar algunas reflexiones y comparaciones con la educación pública. En lo que refiere a la relación de alumnos por cada docente: en primaria y en media privada hay 6 alumnos por cada docente y la ratio sube a 8 para el nivel terciario. En el sector público, en nivel preescolar y primaria hay 16 alumnos por cada docente, en media, la relación baja a 13 y, en terciaria, se sitúa en 12.

Por otro lado, los cargos de apoyo (profesionales en trabajo social, psicología, psicopedagogía, etc.) refieren a tareas que sirven para la orientación, coordinación, motivación, entre otros. Además, son muy importantes para estimular y contener al estudiantado, así como para apoyar a las tareas docentes. La relación entre tales profesionales y quienes se matriculan muestra que el alumnado del sector público cuenta con grandes desventajas en relación con el del sector privado. Mientras que en primaria privada hay 1 trabajador de apoyo por cada 14 alumnos, en la pública hay 1 por cada 564 estudiantes. A su vez, en media, la comparación también es elocuente; mientras que en el sector privado hay 1 cargo de apoyo por cada 34 estudiantes, en la pública hay 1 profesional por cada 325 estudiantes.

Si se analizan las funciones de gestión y servicios, también la comparación público-privado muestra una desventaja para la educación pública. Mientras que en primaria privada hay 14 estudiantes por persona encargada; en la pública, la relación es de 55 a 1. Si se observa el nivel de educación media, la ratio arroja 18 estudiantes por cargo de apoyo, para el caso de educación privada, y 44 estudiantes por persona encargada para el caso de educación media pública. Por último, en terciaria la relación es de 12 a 1 para el caso de la privada y de 20 a 1 para el caso de pública.

Estos indicadores dan cuenta de las condiciones de trabajo y de aprendizaje en el sistema público y privado. Es claro que el sector privado cuenta con enormes ventajas en relación con el público con respecto a la dedicación docente por estudiante y todas las tareas de apoyo al aprendizaje. No obstante, es importante notar que, cuando se analizan detenidamente las pruebas estandarizadas, tanto en primaria como en media, los resultados suelen arrojar que el alumnado de las instituciones públicas tiene igual e incluso mejores rendimientos que el de los privados, cuando se comparan estudiantes de similar nivel socioeconómico, siendo esto último uno de los principales causantes del resultado educativo.

Por tanto, la idea de que lo privado es mejor y más eficiente no parece estar asentada en indicadores racionales, sino en ideas que no se contrastan con la realidad. No es cierto que generan mejores resultados cuando se toma en cuenta el hogar de origen del estudiante y, además, gastan muchos más recursos que el sector público. Esto genera un problema social de fondo, ya que el sistema educativo, como un todo, está gastando más recursos en aquellas personas que menos lo precisan y profundizando las desigualdades sociales como consecuencia.

### **3.2 La matriculación en la educación: desde la década de 1990 a la actualidad**

Al analizar la cantidad de personas que asisten al sistema educativo de Uruguay (cuadro 2), se pueden destacar tres cosas. En primer lugar, la matrícula total se incrementa, pasa de 753.677, en 1992, a 959.824, en 2016. En segundo lugar, la gran mayoría del alumnado concurre a centros de educación pública. En tercer lugar, hubo un incremento en la proporción de personas que asisten a centros educativos públicos durante la década de crecimiento económico de 1990, el cual alcanza su máximo entre 2001 y 2004, como consecuencia de la crisis económica de 2002. Esto se debe a dos efectos, por un lado, hay una emigración del sector privado al público por el contexto de recesión económica. Por otro lado, como muestran Buchelli y Cabella (2010), hay un efecto sustitución educación por trabajo: debido a que muchos y muchas jóvenes no encuentran trabajo, como consecuencia de la crisis, retornan al sistema educativo y, en particular, a centros educativos públicos.

Luego de la salida de la crisis en el 2003, a medida que se fueron recuperando los salarios reales y mejorando la demanda de empleo, la matrícula privada gana terreno y retoma los niveles previos a la crisis. No obstante, en los últimos años la situación no es homogénea y varía para cada nivel educativo.

**Cuadro 2.** Matrícula pública y privada en el sistema educativo en Uruguay entre 1992-2016

	1992	1995	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2016
<b>TOTAL</b>	753.667	766.520	802.365	880.001	919.981	923.874	920.274	916.905	959.824
<b>Total enseñanza pública</b>	634.917	645.674	684.824	768.531	806.935	793.948	776.869	765.644	808.250
<b>Total enseñanza privada</b>	118.750	120.846	117.541	111.470	113.046	129.926	143.405	151.261	151.932
<b>% total enseñanza pública</b>	84,2%	84,2%	85,4%	87,3%	87,7%	85,9%	84,4%	83,5%	84,2%
<b>% total enseñanza privada</b>	15,8%	15,8%	14,6%	12,7%	12,3%	14,1%	15,6%	16,5%	15,8%

Fuente: elaboración propia a partir de la información de los Anuarios Estadísticos del MEC.

Al analizar la enseñanza primaria (ver cuadro 3), se pueden destacar dos situaciones: por un lado, la matrícula privada gana terreno, pasa de ser el 15,5 %, en 1992, a representar el 18,2 %, en 2016. Además, luego de 2004, el crecimiento de la matrícula privada se da tanto en términos relativos como en términos absolutos y lo opuesto ocurre con la matrícula pública.

Por otro lado, en el anexo, puede verse el desagregado por departamentos, mediante el cual, al hacer esa apertura, se constata que desde el 2004 a la actualidad es en Montevideo donde más crece la matrícula privada -llegando al 30 %-. En el resto del país, ocurre algo similar, pero a tasas menores, con la excepción del departamento de Rocha.

Hay que tener en cuenta que, a partir de ese año, la cantidad de niñas y niños que asisten a la enseñanza primaria disminuye, evidencia que también se puede ver en todos los departamentos. Esto obedece a dos fenómenos: en primer lugar, se reduce el tamaño de las cohortes, por lo que ingresan menos personas al sistema. En segundo lugar, cae el porcentaje de “no promovidos” por lo que la matrícula en el sistema también decrece<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Cabe aclarar que, en el período considerado, se logró casi universalizar las salas de 4 años y se está en un proceso de universalización de las salas de 3 años en el sistema público. Según Ineed d (2017), la cobertura de sala de 3 años alcanzó el 68 % en 2015 y al 91 % en sala de 4 para el mismo año.

**Cuadro 3.** Matrícula pública y privada en la enseñanza primaria en Uruguay entre 1992-2016

	1992	1995	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2016
Total primaria pública	298.217	297.407	303.614	314.179	322.936	317.187	291.712	272.288	256.963
Total primaria privada	54.796	54.794	53.517	45.097	47.525	52.597	55.495	56.712	57.130
Total educación primaria	353.013	352.201	357.131	359.276	370.461	369.784	347.207	329.000	314.093
% primaria pública	84,5%	84,4%	85,0%	87,4%	87,2%	85,8%	84,0%	82,8%	81,8%
% primaria privada	15,5%	15,6%	15,0%	12,6%	12,8%	14,2%	16,0%	17,2%	18,2%

Fuente: elaboración propia a partir de la información de los Anuarios Estadísticos del MEC.

En el cuadro 4, se puede observar la matrícula en la enseñanza media (básica y superior). Hay dos grandes diferencias respecto a lo que sucede para la enseñanza primaria. En primer lugar, en 2016 hay más personas que asisten a algún centro educativo en este nivel, respecto a 1992. En segundo lugar, al analizar la serie “punta a punta”, la relación de la matrícula pública con la privada en 2016 es mayor (87,8 %) respecto a la de 1992 (86,1 %).

En lo que refiere a la desagregación por departamentos -ver anexo-, puede constatarse que en Montevideo la incidencia de la matrícula privada es similar a la de primaria y ha evolucionado igual, encontrándose en el entorno del 30% de la matrícula total del departamento en el año 2016. Sin embargo, en lo que refiere al resto de los departamentos, la incidencia de la educación privada se encuentra muy por debajo, llega a valores por debajo del 10 %, incluso en algunos departamentos es casi inexistente. A pesar de esto, hay que notar que, en la última década, en todos los departamentos ha aumentado la incidencia de la educación privada, en momentos en los que en la mayoría de los departamentos la matrícula total se ha incrementado. Esta tendencia marca la pauta de que en el interior puede existir la posibilidad de crecimiento de la matrícula privada demandada con gasto de los hogares, en la medida en que los hogares cambien sus preferencias hacia el sector privado.

**Cuadro 4.** Matrícula pública y privada en la enseñanza media en Uruguay entre 1992-2016

	1992	1995	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2016
Total enseñanza media pública	226.597	228.352	238.696	279.284	303.958	286.143	293.093	294.895	305.528
Total enseñanza media privada	36.469	35.264	34.956	35.237	35.192	37.201	41.796	43.684	42.496
Total enseñanza media	263.066	263.616	273.652	314.521	339.150	323.344	334.889	338.579	348.024
% enseñanza media pública	86,1%	86,6%	87,2%	88,8%	89,6%	88,5%	87,5%	87,1%	87,8%
% enseñanza media privada	13,9%	13,4%	12,8%	11,2%	10,4%	11,5%	12,5%	12,9%	12,2%

Fuente: elaboración propia a partir de la información de los Anuarios Estadísticos del MEC.

Para realizar un análisis más exhaustivo, se pone el foco en lo que sucedió en los últimos 10 años (2007-2016) en la enseñanza media, desagregada en media básica y media superior<sup>80</sup>. Es importante tener en cuenta que, en este período, hubo importantes aumentos presupuestales hacia la educación pública, hecho que explica importantes mejoras en el sistema educativo.

Cuando se analiza el cuadro 5, puede verse que la incidencia de la matrícula privada en la enseñanza media básica tiene un comportamiento distinto a la generalidad de la educación media. Al mirar punta a punta, puede verse que la privada ha aumentado en importancia, pero, cabe resaltar, que en los últimos tres años esta tendencia se ha venido revirtiendo.

<sup>80</sup> Se considera la media básica aquella que corresponde con el Ciclo Básico: de 1° a 3° de liceo o su equivalente y media superior aquella asociada al bachillerato y pre-bachillerato: de 4° a 6° de liceo o su equivalente.

**Cuadro 5.** Matrícula pública y privada en la enseñanza media básica en Uruguay entre 2007-2016

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total media básica pública	157.446	163.772	165.272	162.048	156.735	155.750	155.635	155.510	154.166	156.597
Total media básica privada	21.460	24.117	25.396	25.371	25.440	25.694	26.452	26.726	26.416	25.722
Total media básica	178.906	187.889	190.668	187.419	182.175	181.444	182.087	182.236	180.582	182.319
% total media básica pública	88,0%	87,2%	86,7%	86,5%	86,0%	85,8%	85,5%	85,3%	85,4%	85,9%
% total media básica privada	12,0%	12,8%	13,3%	13,5%	14,0%	14,2%	14,5%	14,7%	14,6%	14,1%

Fuente: elaboración propia a partir de la información de los Anuarios Estadísticos del MEC.

Por otro lado, al analizar la educación media superior (cuadro 6), se observa que la matrícula pública crece en los últimos 10 años. Mientras tanto, la matrícula privada crece hasta 2014, pero disminuye los últimos 2 años. Estos dos fenómenos provocan que la participación relativa de la enseñanza media superior pública aumente hacia 2016 y se ubique en 89,9 % del total, siendo el valor más alto de los últimos 10 años.

**Cuadro 6.** Matrícula pública y privada en la enseñanza media superior en Uruguay entre 2007-2016

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total media superior pública	128.697	126.195	130.176	131.045	132.542	136.450	139.260	139.657	143.095	148.931
Total media superior privada	15.741	16.001	16.345	16.425	16.942	17.232	17.232	17.378	17.176	16.774
Total media superior	144.438	142.196	146.521	147.470	149.484	153.682	156.492	157.035	160.271	165.705
% total media superior pública	89,1%	88,7%	88,8%	88,9%	88,7%	88,8%	89,0%	88,9%	89,3%	89,9%
% total media superior privada	10,9%	11,3%	11,2%	11,1%	11,3%	11,2%	11,0%	11,1%	10,7%	10,1%

Fuente: elaboración propia a partir de la información de los Anuarios Estadísticos del MEC.

A modo de síntesis, se puede decir que hay dos fenómenos que operan a favor del incremento de la matrícula pública para el mediano plazo, en particular, en enseñanza media y terciaria. Estos fenómenos son, a la vez, la principal amenaza para que se avance en mecanismos de mercantilización de la educación.

En primer lugar, a pesar de que comenzó a afectar el efecto de la transición demográfica en la educación media -disminuyendo las cohortes en personas en edad liceal básica-, las matriculaciones han aumentado en el periodo considerado. Es deseable que esto siga sucediendo en el futuro, debido a las bajas coberturas que existen en ese nivel. Es importante resaltar que las bajas coberturas se dan en todos los niveles de educación media, pero afecta en mayor medida a la media superior que a la básica. A su vez, la baja cobertura, si bien afecta a todos los estratos sociales, lo hace en mayor medida a los hogares de menores ingresos y esto se vuelve relevante en media básica<sup>81</sup>.

En segundo lugar, la evolución del empleo y del salario real de la economía está mostrando signos de estancamiento y retroceso, lo que hace viable pensar que muchos hogares puedan verse imposibilitados de enviar a sus hijos a la educación privada, cosa que ha generado estancamiento en la matrícula privada. A su vez, ante un peor escenario de caída del salario real, existirá un retorno al sector público como ha sucedido en los ciclos a la baja del pasado.

Estos efectos podrían determinar un avance en la mercantilización educativa, tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda. Por un lado, si este aumento de matrícula no es acompañado por el aumento presupuestal a la educación pública, seguirá deteriorando la calidad de esta y contribuirá con la amplificación del discurso privatizador. De hecho, el impulso privatizador tiene, entre sus grandes excusas, la "saturación" de la educación pública.

Por otro lado, es importante notar que la educación privada, además del rol que ha cumplido en el plano simbólico e ideológico, constituye también, en más de una ocasión, un negocio en el que las instituciones privadas se rigen por la búsqueda de ganancia. Este hecho no es menor, porque pone una cota a la expansión del sector privado en la educación, debido a que la población que puede acceder pagando está limitada por su nivel adquisitivo. En este escenario, resulta comprensible que proliferen exoneraciones fiscales, así como diversos mecanismos de subsidio a la demanda para fomentar la educación privada, ya que los hogares que podrían incrementar la matrícula no pueden pagar por sí solos. Este razonamiento puede matizarse para la mayoría de los departamentos del interior del país, donde la matrícula privada es baja y es posible pensar que puede crecer financiado por gasto de los hogares, en caso de que el discurso de que lo privado es mejor avance en la población.

---

<sup>81</sup> Para un análisis exhaustivo de la cobertura por niveles, los rezagos y la incidencia del nivel socioeconómico sobre estas variables, se recomienda leer el informe del INEED (2017).

### 3.3 Descripción de la oferta

Con el fin de sintetizar el análisis, este módulo se centrará exclusivamente en la educación media. Con la información de la ANEP del listado de liceos habilitados se puede realizar un repaso histórico de la evolución de la oferta de educación media, al tomar algunos intervalos temporales. En el cuadro 7, se observa que en la actualidad existen 14 liceos -7 % de la oferta total- que datan de antes de 1940 y se concentran casi exclusivamente en Montevideo.

**Cuadro 7.** Evolución de cantidad de liceos habilitados según distintos momentos históricos.

	TOTALES ABSOLUTOS		COMO PORCENTAJE DEL TOTAL EXISTENTE		
	MONTEVIDEO	INTERIOR	MONTEVIDEO	INTERIOR	TOTAL
Antes de 1940	13	1	6,34%	0,49%	6,83%
Entre 1940 y 1970	35	20	17,07%	9,76%	26,83%
Entre 1970 y 1990	17	8	8,29%	3,90%	12,20%
Entre 1990 y 2002	24	21	11,71%	10,24%	21,95%
Entre 2002 y 2014	17	28	8,29%	13,66%	21,95%
En trámite	12	9	5,85%	4,39%	10,24%
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>87</b>	<b>57,56%</b>	<b>42,44%</b>	<b>100,00%</b>

Elaboración propia en base a el listado de liceos habilitados, fuente ANEP.

Entre 1940 y 1970 se dio un gran crecimiento de centros educativos privados, el cual coincide con una expansión explosiva de la matrícula en educación media general. En esa época se da un fuerte crecimiento de la oferta en el interior del país. A su vez, las instituciones creadas en ese momento representan el 27 % de la oferta total actual.

En el período de 1970 a 1990 se observa que la oferta privada se sigue expandiendo, pero a un menor ritmo. Hay que tener en cuenta que, en ese período, si bien el país atravesó momentos de crecimiento económico, el salario real se redujo a la mitad, según PNUD (2008). A su vez, como muestran Brum y Silva (2013), durante la dictadura, la matrícula en enseñanza media baja tanto en el sistema público como en el privado. Esto se corresponde con el comportamiento en la oferta que, si bien crece, lo hace a un bajo ritmo. Las instituciones creadas en esa época representan un 12 % en la actualidad.

Los dos periodos siguientes son momentos de crecimiento económico marcados por la crisis del año 2002, durante la que se da un gran crecimiento de la oferta privada: más de la mitad de la oferta existente (54 %) es creada en los últimos 24 años<sup>82</sup>.

<sup>82</sup> Hay que tener en cuenta que las tramitaciones en curso son liceos que están funcionando y comenzaron la habilitación recientemente.

Cabe resaltar dos matices que hay entre dos períodos que se distinguen en el cuadro. Por un lado, en los últimos 12 años creció un poco más que los 12 primeros años. A su vez, hubo un mayor crecimiento de la oferta en el interior que en Montevideo, cosa que no ocurre en los otros períodos analizados.

### 3.4 Los actores de la educación privada

Las instituciones de educación privada se nuclean en dos cámaras empresariales. Por un lado, está la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC), una cámara que nuclea a las instituciones católicas. Si bien formaliza su agrupación en 1940, tiene acciones como agrupación desde fines del siglo XIX. Por otro lado, está la Asociación de Institutos de Educación Privada (AIDEP), que se crea en 1988 y nuclea a varios institutos que en su gran mayoría son no católicos<sup>83</sup>, pero sí agrupa centros educativos de otras religiones, como los institutos hebreos.

Es importante notar que el nucleamiento empresarial no es por niveles de educación sino por afiliación religiosa -católicos y no católicos-. Este hecho está marcado por la impronta que la educación privada ha tenido en la historia de nuestro país.

Tomando el dato de liceos habilitados que se presentó en el cuadro 3, se puede cruzar la información con el listado de afiliados a ambas cámaras. En lo que refiere a educación media, se observa que el 58 % de las instituciones privadas están afiliadas a alguna de las cámaras y ninguna está afiliada a las dos; el 20 % está afiliada a AIDEP y el 38 % a AUDEC. A su vez, las instituciones afiliadas suelen ser las más antiguas. De hecho, si se toman las creadas antes de 1970, el 90 % están afiliadas a algunas de las dos cámaras. Sin embargo, si se hace el corte inverso, y se consideran las creadas luego de 1970, el porcentaje de afiliadas cae al 47 %.

Por otro lado, como muestra el trabajo de Bordoli et al (2017), ambas cámaras tienen posturas e inciden en la construcción del sentido común sobre la educación y sobre el rol del Estado en esta. De hecho, son impulsoras de nuevas herramientas que fomentan un Estado como garante, pero no como proveedor, lo cual incentiva tanto la demanda como la oferta. Esto lo hacen amparadas en la idea de que la educación pública es ineficiente y la privada no, junto con la teoría del capital humano.

Hasta el momento, el gran avance del sector privado en disputar recursos del Estado se ha dado por el lado tributario. Un primer mecanismo que viene de la secularización del Estado tuvo su primer mojón con la Constitución de 1934, bajo la dictadura de Terra. En esta primera etapa, la Constitución prevé la exoneración de

---

<sup>83</sup> El caso que se resalta es el Instituto Crandon, en Montevideo, así como el Salto, ambos están en asociados a esta cámara y no en AUDEC.



impuestos a las instituciones privadas que brindan servicios gratuitos a la comunidad. Pero fue con la reforma constitucional del 1942 que tuvo una nueva embestida, pues el artículo 60 exonera de impuestos a las instituciones privadas, tanto nacionales como municipales<sup>84</sup>, sin ninguna exigencia. Dicho artículo se transformó en el artículo 69 de la Constitución vigente. Este mecanismo financia tanto a la oferta educativa por el no pago de tributos patronales -seguridad social, contribuciones a nivel municipal e impuestos- como a la demanda, al exonerar del pago del IVA. Como se dice anteriormente, en la década en que estas instituciones consiguen esta financiación es cuando se formalizó la primera cámara empresarial del sector privado.

El otro mecanismo tributario que financia a la oferta se da bajo la Ley N° 18.083 -Ley de mecenazgo-, según la cual un centro de gestión privada brinda un servicio educativo gratuito, siendo el mayor financista el Estado vía exoneraciones tributarias. Este mecanismo es analizado al detalle en el siguiente apartado.

Por otro lado, ante el discurso de la necesidad de mejorar el servicio público en relación con la infraestructura, se avanzó en la construcción de centros educativos mediante Contratos de Participación Público Privado, en los cuales se mercantiliza no solo la construcción del centro educativo, sino también el funcionamiento y el espacio público. Este mecanismo es analizado en profundidad en el apartado 5.

A modo de cierre, creemos que existe una nueva oleada de privatización con nuevas herramientas que avanza sobre los recursos del Estado y potencia la privatización de tipo exógena -y también la endógena-. Esto es un proceso de larga data en nuestro país y, por lo tanto, nos animamos a clasificarlo de “privatización por etapas”. En este sentido, es de suma importancia analizar en profundidad las dos herramientas de privatización exógena llevadas adelante en los últimos años, que ya están teniendo importantes impactos en el sistema educativo uruguayo.

---

<sup>84</sup> En las constituciones anteriores a la del 1942, solo se explicita la exoneración de impuestos a aquellas instituciones privadas que brindan clases gratuitas a un número de alumnos que será establecido por ley.

## 4. La Ley de Mecenazgo

En este apartado, se estudian algunos de los alcances que ha tenido la “Ley de Mecenazgo” que profundiza lo que Verger et al (2016) denominan *privatización exógena*. Bajo esta norma, se otorgan incentivos fiscales y subvenciones al sector privado que realiza donaciones a instituciones declaradas de interés, dentro de las que se encuentran las instituciones educativas privadas. También se analiza una modificación realizada en 2013 a esta Ley, que incentiva la formación de instituciones privadas y escuelas *charter* (mediante la ampliación de los beneficios fiscales) en territorios de alta vulnerabilidad social, como respuesta del Estado a la “crisis educativa”.

Como fue señalado en el apartado anterior, históricamente las instituciones de enseñanza privada cuentan con exoneraciones impositivas. El artículo 69 de la constitución vigente establece 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”. Avanzando en esta dirección, la Ley 16.226 de 1991 especificó las exoneraciones de dichas instituciones: aportes patronales a la seguridad social; impuesto de primaria; impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE); impuesto al patrimonio; contribución inmobiliaria; tributos municipales; adquisición de automotores; importación de material educativo.

A partir de la Ley 18.083 de 2007 (Ley de la Reforma Tributaria), nace otro mecanismo de exoneración impositiva destinado a instituciones de enseñanza privada. Los artículos 78 y 79 modifican una vieja ley conocida como “Ley de Mecenazgo”, lo cual permite que empresas privadas hagan donaciones a instituciones de educación -tanto públicas como privadas- a cambio de exoneraciones fiscales. Según los artículos referidos, sobre el monto donado, el Estado exonera de impuestos a las empresas donantes en un 75 % por concepto de impuesto a la renta de la actividad económica -IRAE- e impuesto al patrimonio. El 25 % restante las empresas pueden calificarlo como gasto de la empresa y así aumentar la exoneración impositiva.

Esto significa que, de cada \$100 donados, el Estado renuncia a cobrar del IRAE y el Impuesto al Patrimonio en \$75. Los \$25 restantes pueden ser tomados como gastos de la empresa, lo que deja la posibilidad a deducir \$6,25 (que correspondería pagar por IRAE) y puede deducirse del impuesto a la renta de las personas físicas categoría 1 (rentas del capital) otros \$1,75, con lo que se da una renuncia fiscal total de \$83. En suma, del total donado, el Estado les devuelve a las empresas el 83% del monto.

En la Rendición de Cuentas de 2013, el artículo 358 modificó la lista de organizaciones pasibles de recibir donaciones. Allí se incorporó una lista que incluía “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, previo a solicitar su habilitación, presenten su proyecto educativo a consideración del Ministerio de Educación y Cultura”. Antes de esta modificación, las donaciones sólo podían ser de útiles, vestimenta, construcciones y reparaciones en este tipo de establecimientos.

Además, se modificó el monto máximo que las empresas podrían donar para descontar impuestos. Según la normativa, las empresas no pueden donar más que el 5% de la renta fiscal neta del ejercicio anterior, a excepción de las donaciones destinadas a instituciones privadas cuyo objeto sea la educación primaria, secundaria, técnico-profesional y que atiendan a poblaciones más carenciadas; y las donaciones destinadas a instituciones que atienden la primera infancia y la adolescencia. En estos casos, el máximo a donar es del 10 % de la renta fiscal neta, siempre y cuando las donaciones sean mayores o iguales a las del año anterior.

Así, estas modificaciones permitieron consolidar e incrementar esta nueva oferta educativa y fortalecer en varios ámbitos de discusión (y en los hechos, en el mismo Estado), la idea de que la solución a la “crisis educativa” en los contextos más vulnerables, vendría de la mano de instituciones educativas privadas gratuitas. Estas instituciones, a su vez, deben tener un fuerte vínculo con el mundo empresarial (con el argumento de que prepararía mejor a las y los jóvenes para el mundo del trabajo). Esto generó un cambio en el destino de las donaciones. Mientras que, en 2010, casi la totalidad de lo donado -98,43 %- fue a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), en 2017 el grueso de las donaciones -93,96%- fue para centros educativos de gestión privada (ver cuadro 11).

**Cuadro 8.** Proporción de recepción de donaciones en educación primaria, media y técnica.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ANEP	98,43%	59,39%	16,49%	8,84%	7,82%	11,04%	7,84%	6,04%
Liceo Jubilar	1,57%	13,86%	26,28%	22,33%	12,27%	12,66%	14,02%	9,66%
Fundación Impulso	0,00%	26,74%	57,23%	67,03%	60,82%	54,01%	50,09%	55,14%
Anima-Tec	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,96%	6,91%	6,95%
Resto	0,00%	0,00%	0,00%	1,79%	19,09%	19,34%	19,34%	22,22%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Rendiciones de Cuentas de los Ejercicios 2010 - 2017

Esta modalidad genera una pérdida del control sobre la oferta educativa, ya que el Estado es el principal financista vía exoneración de impuestos, pero no tiene ningún tipo de incidencia en el nacimiento y el funcionamiento de estos centros educativos. Esta situación se hace más grave cuando se considera que hay entidades públicas de derecho privado como la Administradora de Fondos de Ahorro Previsional estatal República (AFAP), que realiza donaciones a instituciones de educación media de gestión privada, como es la Fundación Impulso.

A su vez, con esta modificación de la Ley de Mecenazgo, se abrió la posibilidad de crear una oferta educativa no registrada en Uruguay hasta ese momento, similares a las conocidas en la literatura como escuelas tipo “*charters*”. En general las escuelas “*charter*”, o las escuelas “*concertadas*”, son centros educativos públicos administrados por empresas privadas que reciben financiamiento por parte del Estado. Este financiamiento está atado a la cantidad de alumnos, así como a su rendimiento académico. Su atractivo está en tener independencia de la administración pública educativa central o de los distritos escolares, lo que les permite generar diversas metodologías pedagógicas; implementar esquemas de incentivos a su plantilla de profesores; así como contratar y despedir profesores con mayor facilidad, lo que incrementa la inestabilidad y la precariedad laboral.

Para el caso de Uruguay, no es posible hablar de escuelas “*charter*” tal cual se hace en el resto del mundo. Esto se debe a que los centros educativos que más se acercan a esta dinámica son privados. Igualmente, pueden generarse comparaciones, dado que estos centros privados reciben recursos estatales de manera indirecta a través de la renuncia tributaria generada por las donaciones que los financian.

Las empresas donantes pertenecen a los más diversos rubros, destacándose las donaciones que realizan los bancos. A modo de ejemplo, tomando los datos publicados de las rendiciones de cuentas del 2017, se puede ver que las dos empresas que más han donado a instituciones educativas han sido, en primer lugar, el Banco Santander, que en 2017 donó poco más que \$42 millones de pesos a instituciones privadas y a Facultades y Fundaciones de la Universidad de la República. En segundo lugar, se ubica el Banco Itaú<sup>85</sup> que en 2017 donó poco más de \$14 millones de pesos.

Además, según los datos de las rendiciones de cuentas, se puede observar que la mayoría de las donaciones estaban dirigidas a instituciones ya existentes, con un fuerte sesgo hacia el nivel terciario (universidades privadas, fundaciones de facultades de la Universidad de la República, facultades de la Universidad de la

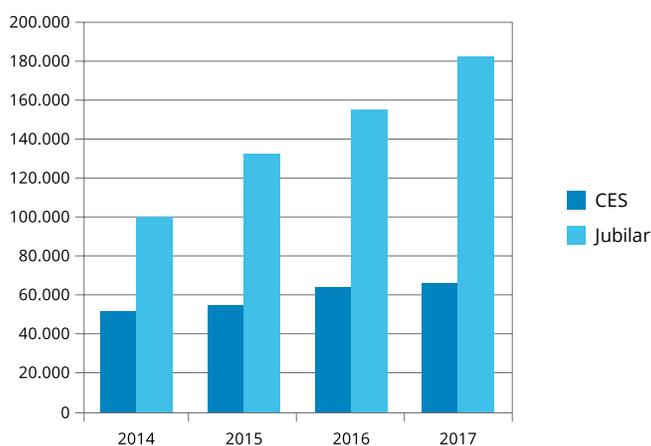
---

**85** Se contabilizan las donaciones realizadas por todo el grupo económico, por lo que también se incluyen empresas como OCA o Unión Capital AFAP.

República y sus oficinas centrales). No obstante, luego de las modificaciones a esta Ley en 2013, se crearon tres escuelas de primaria, cuatro de secundaria y una de técnica que empezaron a acaparar las donaciones.

Por otro lado, las donaciones hacia instituciones educativas de gestión privada generan una mayor desigualdad respecto a los centros educativos públicos, ya que cuentan con mayor disponibilidad de recursos. En este sentido, si se toma como ejemplo al Liceo Jubilar -un centro educativo de gestión privada cuya fuente de financiamiento está asociada a las donaciones-, y se analiza el gasto por estudiante, se puede ver mejor este fenómeno (ver gráfico 1). En 2017, el gasto corriente anual por estudiante (excluyendo las inversiones) en el CES fue de \$65.877, mientras que en el Liceo Jubilar fue de \$181.939.

**Gráfico 1.** Comparación gasto por estudiante en pesos corrientes entre el Consejo de Educación Secundaria de la ANEP y el liceo Jubilar.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Nación, datos administrativos de ANEP, Rendición de cuentas 2014, 2015, 2016 y 2017.

Esta situación desigual se viene manteniendo desde la creación de este centro educativo en 2013. Por cada peso que disponía el Consejo de Educación Secundaria de la ANEP, el Liceo Jubilar contaba con \$1,97. Conforme pasan los años, esta diferencia se va haciendo cada vez más grande y, en 2017, por cada peso que tiene el sistema público, el Liceo Jubilar cuenta con \$2,76.

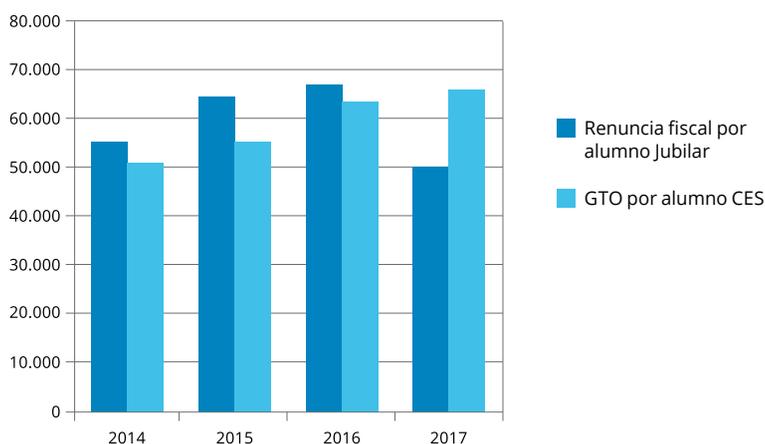
A su vez, es importante resaltar que el Estado termina haciendo un gran esfuerzo económico en este tipo de instituciones. Una vez más, tomando como ejemplo al Liceo Jubilar, se ve que las donaciones recibidas por esta institución en 2017 ascienden a

\$12.003.922. No obstante, solo \$2.040.667 fueron efectivamente aportados por las empresas y el resto fue asumido por el Estado vía exoneración impositiva.

Por otro lado, resulta interesante comparar el gasto por estudiante del CES con el gasto tributario (es decir, lo que el Estado deliberadamente deja de recaudar de impuestos) por estudiante en función de las donaciones recibidas por el Liceo Jubilar (ver gráfico 2).

En este sentido, si se mira el gasto tributario por estudiante, \$49.816 fueron devueltos por el Estado a las empresas aportantes. Al tomar al gasto tributario como una de las formas del gasto público estatal, se puede ver cómo el Estado gasta en educación privada. Además, si se toma en relación con la cantidad de estudiantes a quienes está destinado este gasto, es posible ver qué sistema recibe más recursos en proporción a la cantidad de población que atiende. Hasta el año 2017, el gasto tributario por alumno en el Liceo Jubilar fue superior al gasto corriente por alumno en el CES. El resultado fuera de la tendencia del último año puede ser debido a que el Liceo Jubilar fue la única institución de educación privada de enseñanza secundaria que recibió menos donaciones en 2017 en comparación al año anterior (tomado en pesos corrientes), lo cual dejó menor espacio para generar gasto tributario. Esto tiene que ver con la creación de otras entidades de educación media que disputan las donaciones con el Liceo Jubilar (Bachillerato Tecnológico Anima, Liceo Providencia, etc.), y el aumento de las donaciones a otras entidades como la Fundación Impulso que pasó de acaparar el 50 % de las donaciones a instituciones de la enseñanza primaria, secundaria y técnica en 2016, a recibir el 55 % en 2017.

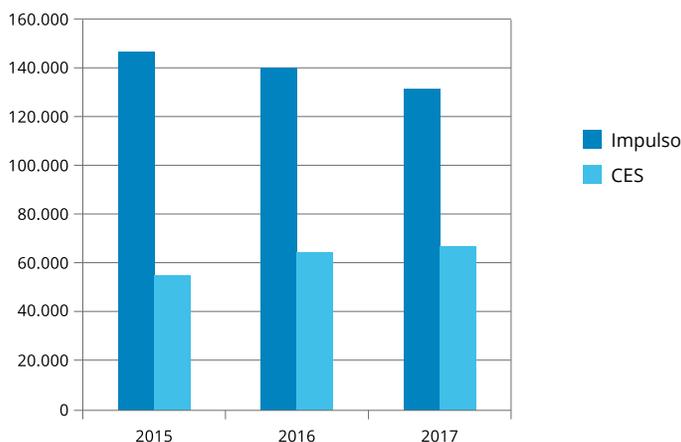
**Gráfico 2.** Comparación de la renuncia tributaria generada por las donaciones al liceo Jubilar por cada estudiante, con el gasto por estudiante del CES



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Nación, datos administrativos de ANEP, Rendición de cuentas 2014, 2015, 2016 y 2017.

Lo mismo puede verse para otra de las instituciones insignia de esta modalidad de liceos privados gratuitos, la Fundación Impulso. Desde 2015 (primer año con que se cuenta información del balance en la rendición de cuentas), por cada peso por estudiante que gasta el CES, el Impulso gastó \$2,63 en 2015; \$2,2 en 2016; y \$ 2 en 2017.

**Gráfico 3.** Comparación gasto por estudiante en pesos corrientes entre el Consejo de Educación Secundaria de la ANEP y el liceo Impulso

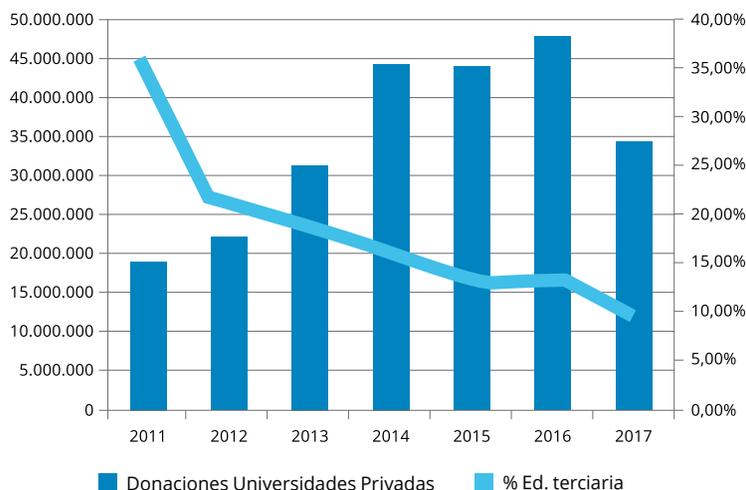


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Rendiciones de Cuentas Ejercicios 2016 - 2017

Por otro lado, el apoyo estatal a este tipo de instituciones es cuestionable, debido a la lógica de selección del estudiantado que tienen. Como señala De Melo (2013), gran parte del proceso de selección refiere al interés, apoyo y compromiso que tienen las familias de los estudiantes para con el proceso educativo. Esta característica es muy importante para analizar los fenómenos de la deserción y el rendimiento curricular. En todos los subsistemas educativos es razonable que les vaya mejor a los y las estudiantes que ven un propósito en asistir a las instituciones educativas, así como a quienes tienen una familia que apoya en esa decisión. Por lo tanto, a pesar de que estas instituciones se concentren en contextos de vulnerabilidad socioeconómica (en los que existen mayores tasas de deserción educativa), solo captan los estudiantes que tendrían menos posibilidades de desertar en cualquier sistema educativo.

Por otro lado, durante el 2016, se aprobó en la rendición de cuentas una propuesta de modificación a la Ley 18.083, lo cual redujo las posibilidades de exoneraciones de impuestos al 50 % en las donaciones especiales a las universidades privadas. Esto generó un descenso, en el último año, en las donaciones recibidas por estas instituciones.

**Gráfico 4.** Donaciones recibidas por universidades privadas en pesos corrientes y proporción de recepción de donaciones de las universidades privadas en relación con el total de donaciones destinadas a la educación privada.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Rendiciones de Cuentas Ejercicios 2016 - 2017

En el gráfico, se pueden ver dos procesos. En primer lugar, se puede ver cómo, en términos brutos, las universidades privadas recibieron menor cantidad de recursos en el año 2017. Este fenómeno marca un quiebre con respecto a lo que podía ser una tendencia de crecimiento desde el año 2011. En segundo lugar, en todo el período aparece una tendencia clara en la que la proporción de donaciones destinadas a las universidades privadas en relación con el total del sistema educativo cae. Esto, además de explicarse por el fenómeno mencionado anteriormente con respecto al último año, tiene que ver con la emergencia de nuevos centros educativos pasibles de recibir donaciones, como los liceos privados gratuitos.

Como consecuencia de la modificación en la normativa, todas las Universidades privadas recibieron menos donaciones en el año 2017, en relación con el 2016:

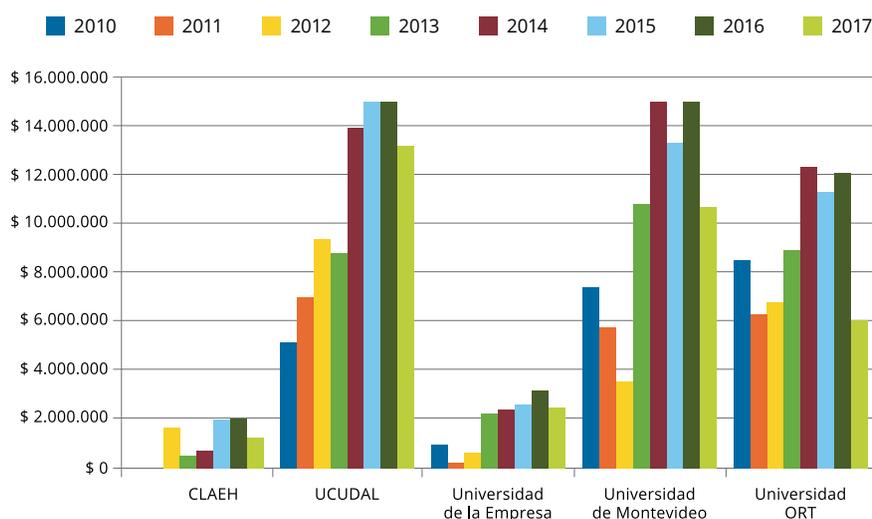
**Cuadro 9.** Variación de la cantidad de donaciones recibidas por las universidades privadas entre 2016 y 2017.

INSTITUCIÓN	VARIACIÓN 2017 - 2016
CLAEH	-37,46 %
UCUDAL	-11,99 %
Universidad de la Empresa	-21,10 %
Universidad de Montevideo	-28,56 %
Universidad ORT	-49,85 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Rendiciones de Cuentas de los Ejercicios 2010 - 2017

Desde la modificación de la ley de Mecenazgo en 2013, el 2017 fue el primer año de descenso del monto de las donaciones a dichas universidades privadas. Hasta ese entonces, todas, a excepción de Universidad de Montevideo y la Universidad ORT en el 2015, habían presentado un continuo crecimiento año a año.

**Gráfico 5.** Donaciones recibidas por universidades privadas entre 2010 y 2017, en pesos corrientes



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la rendición de cuentas, ejercicios 2010 - 2017

El comportamiento del monto de donaciones a las universidades privadas demuestra (a pesar de que solo se cuenta con un año para la comparación), que, en las donaciones, prima, o por lo menos es determinante, la posibilidad de los empresarios para reducir su carga impositiva a la caridad o altruismo de las empresas.

En cuanto a las donaciones a la Universidad de la República, puede verse cierto patrón que refleja un interés específico de las empresas donantes en las facultades que reciben la donación. Por ejemplo, a la Facultad de Agronomía le donan empresas vinculadas al agronegocio como Barraca Erro o Lebú SRL; a la Facultad de Ciencias le dona el Laboratorio Celcius; a la Facultad de Química le dona la empresa Bayer S.A. y a la Facultad de Ciencias Económicas, el Banco Santander. Este tipo de donaciones ayuda a generar un vínculo más fuerte entre determinado tipo de insumo o práctica con el futuro profesional, lo que implicaría una relación más fuerte y una dependencia tecnológica una vez egresada la persona. A la vez, condiciona la puesta en práctica de cursos o proyectos al aporte privado de insumos o recursos.

## 5. Las inversiones vía participación público privada

### 5.1 Origen de las Inversiones vía participación público privada

Las inversiones o contratos de participación público privada (PPP) son aquellos en que el Estado le encarga a un privado, por un período de tiempo determinado, el diseño, la construcción y el mantenimiento (o alguna de dichas prestaciones), además de la financiación, de determinada infraestructura pública, por ejemplo, carreteras, cárceles, hospitales o escuelas.

Los tres mecanismos principales de asociación público-privada son: **a.** Concesiones. En este caso, los usuarios del servicio pagan directamente al privado, sin ninguna remuneración procedente del sector público, aunque actúa como regulador. Por ejemplo: las rutas y los peajes en Uruguay; **b.** Empresas conjuntas o PPP institucionales. Se crea una nueva empresa en la que tanto el sector público como el privado se convierten en accionistas. Por ejemplo: Petrobras en Brasil o Pemex en México; **c.** Contratos de PPP. La relación entre el sector público y el sector privado está regida por un contrato que incluye la construcción y el mantenimiento de determinada infraestructura pública.

Los dos primeros son mecanismos de larga data y, por tanto, más conocidos. Sin embargo, lo novedoso para el mundo y, en particular, para Uruguay, aparece con los contratos de PPP. El origen de esta herramienta se encuentra en el Reino Unido en la década de 1980, bajo el gobierno de Margaret Thatcher, cuando tuvo lugar una fuerte oleada privatizadora. La privatización de los servicios públicos como la salud y la educación tenía fuertes resistencias en Inglaterra en la década de 1980 y era poco atractivo para el capital con la privatización pura y dura. Con estas herramientas, se encontró una forma de avance del capital sobre los servicios públicos, pero con captación de recursos del Estado. En la actualidad, esta herramienta es prioridad en las agendas de organismos internacionales -como el Banco Mundial, la OCDE y el FMI- que exigen a los países miembros que la impulsen, con lo que se configura así una nueva forma del avance privatizador (Hall, 2015), (Internacional de la Educación, 2009).

Por otro lado, desde estas primeras oleadas privatizadoras de la década de 1980, en diferentes países, hubo introducción de reglas fiscales que limitaban el déficit fiscal<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Ejemplos de estas reglas pueden verse en todos los países, pero los más comunes: la Unión Europea fija un déficit fiscal máximo del 3 % del PIB (criterios de Maastricht); en América Latina hay reglas de contabilidad pública que limitan la inversión, sumado a leyes que ponen topes de inversión pública.

Varios gobiernos querían invertir en infraestructura pública, pero se veían limitados por esta regla fiscal, que generó una restricción y una inversión menor a la deseada. Así es que surgen alternativas para poder eludir la restricción contable y, efectivamente, ejecutar la inversión. Dentro de estas alternativas aparecen fomentar la inversión privada, al otorgar marcos jurídicos de promoción (por ejemplo, mediante la exoneración de impuestos); realizar contratos de PPP, o impulsar la inversión pública a través de herramientas especiales, como fideicomisos o *leasings*.

Por lo tanto, los contratos de PPP se convirtieron en una buena solución. Si bien el gobierno se compromete a pagar la inversión (como si se tratase de un préstamo que hubiese pedido), las normas contables permiten tratar a estos contratos como un préstamo privado y no como deuda pública, por lo que no repercute en el déficit fiscal. Sin embargo, este tipo de inversiones representa otra forma de privatización, pues permite a las empresas privadas beneficiarse del dinero público y exigirles a los servicios públicos que proporcionen oportunidades comerciales rentables (Fine y Hall; 2012).

Mirando el caso de Uruguay, se puede comprender el funcionamiento de esta herramienta. Los contratos de PPP permiten al Estado cumplir más rápidamente con el objetivo de invertir en infraestructura pública, sin incrementar el déficit fiscal. El Estado uruguayo registra la inversión pública con el "criterio caja". Es decir, registra toda la inversión el o los años que se ejecuta, al igual que hace con cualquier otro gasto. En términos contables, cuando se construye un centro educativo se contabiliza la totalidad del gasto el o los años que se realizan los pagos por la construcción, al igual que cuando se compra algún insumo o se pagan los sueldos. Además, cuando se realiza un contrato de PPP, el Estado no realiza ningún pago hasta que el servicio esté en funcionamiento y comience a pagar un canon (pago por disponibilidad). Este hecho genera un atractivo extra para quienes defienden este tipo de mecanismo.

Sin embargo, la decisión de realizar inversiones mediante contratos de PPP no es inocua, pues implica, por la vía de los hechos, la pérdida parcial o total de la propiedad del Estado, de activos fundamentales para la sociedad, junto con una menor capacidad de control de los gastos del Estado (Esponda y Molinari 2017).

Por otro lado, para las empresas privadas, este tipo de contratos representan un negocio muy atractivo, ya que un solo contrato les proporciona una fuente de ingresos altamente segura (por tratarse de un contrato con un Estado) por hasta 35 años.

En suma, los contratos de PPP surgen de una combinación de política de privatización y una forma de equilibrar los presupuestos, mediante el ocultamiento de deuda pública.

## 5.2 Sobre la normativa en Uruguay

En Uruguay, la Ley sobre las inversiones de participación público-privada (PPP) se aprobó en 2011 (Ley N° 18.786). A su vez, se han elaborado tres decretos reglamentarios: enero de 2012; agosto de 2012 y setiembre de 2015.

Según la normativa, los contratos de PPP son aquellos en los que la Administración Pública le encarga a un privado, por cierto período, el diseño, la construcción y la operación de cierta infraestructura, además de la financiación. Adicionalmente, el plazo mínimo es de 20 años y el máximo de duración, de los contratos y de sus prórrogas, no podrá exceder 35 años.

A su vez, según el artículo 2 de la Ley indica que “sólo podrán celebrarse Contratos de Participación Público-Privada cuando previamente se resuelva, en la forma prevista en la presente ley, que otras modalidades alternativas de contratación no permiten la mejor forma de satisfacción de las finalidades públicas”.

Respecto a los ingresos que obtiene el privado, se prevén diferentes modalidades: pago del usuario por uso del servicio, pago de un canon por parte del Estado o una combinación de ambas.

Además, la normativa establece de manera taxativa las obras de infraestructura social que se pueden realizar con esta herramienta: “*cárceles, centros de salud, centros de educación, viviendas de interés social, complejos deportivos y obras de mejoramiento, equipamiento y desarrollo urbano*”. También se permite el desarrollo de “*obras hidráulicas para riego*” bajo contratos de PPP, con la aprobación de Ley de Riego N° 19.553, de octubre del 2017.

Por otro lado, “en ningún caso, los Contratos de Participación Público-Privada podrán incluir: servicios educativos cuando se trate de centros educativos.” Sin embargo, ni la Ley ni los decretos reglamentarios definen qué se entiende por servicios educativos.

## 5.3 Las Inversiones vía PPP en la educación de Uruguay

La Ley de Presupuesto Nacional que se aprobó en 2015, establece la intención de realizar 439 obras nuevas (ya sean ampliaciones o construcciones totalmente nuevas) para toda la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)<sup>87</sup> para

---

<sup>87</sup> La ANEP es el organismo público que se encarga de brindar la oferta educativa pública y de la regulación del sistema educativo en los niveles: preescolar (3 a 5 años), primaria (6 a 12 años), media -regular y técnica- y de la formación docente para dichos niveles.

el período 2016-2020. De estas 439 obras, 165 (38 %) son vía contratos de PPP, mientras que las restantes 274 (62 %) son con fondos propios de la ANEP, es decir, se van a realizar mediante licitaciones públicas.

En el caso de las obras por contratos de PPP, se elaboraron cuatro proyectos de infraestructura educativa y para todos la ANEP ha optado por la modalidad DBFO (por la sigla en inglés), que incluye: el diseño, la construcción, el financiamiento y el mantenimiento de las diferentes obras.

A abril de 2019, están los cuatro proyectos de infraestructura educativa en marcha, aunque se encuentran en diferentes etapas y con distinto grado de avance. A continuación, se describe someramente el “estado de situación” de cada uno<sup>88</sup>.

**Cuadro 10.** Resumen de los cuatro proyectos de infraestructura educativa

PROYECTO	EMPRESAS PRESENTADAS	ADJUDICACIÓN	FINALIZACIÓN DE OBRAS
<b>Primer proyecto</b> • 44 jardines de infantes • 15 centros CAIF <sup>89</sup>	<b>Se presentaron tres grupos de empresas:</b> • Ebital SA, Aldesa Construcciones SA, Nirazeld SA; • Berkes SA, Saceem, Stiler SA; • Basirey, Nelit, Conami	• Basirey, Nelit, Conami	Setiembre de 2020
<b>Segundo proyecto</b> • 23 escuelas; • 9 polos tecnológicos • 10 polideportivos	<b>Se presentaron tres grupos de empresas:</b> • Ebital SA, Aldesa Construcciones SA, Nirazeld SA; • Berkes SA, Saceem, Stiler SA; • BTD Capital 12, Tecnové, Conami, Basirey.	• Berkes, Saceem y Stiler	Julio de 2020
<b>Tercer proyecto</b> • 15 escuelas • 27 CAIF	<b>Se presentaron tres grupos de empresas:</b> • Ebital SA, Aldesa Construcciones SA, Nirazeld SA; • Berkes SA, Saceem, Stiler SA; • BTD Capital 12, Tecnové, Conami, Basirey.	• A abril de 2019, no ha sido adjudicada.	Fines de 2020
<b>Cuarto proyecto</b> • 42 liceos • 16 UTU	<b>Se presentaron dos grupos de empresas:</b> • Ebital SA, Aldesa Construcciones SA y Nirazeld SA; • Berkes SA, Saceem, Stiler SA y Somediel SA.	• A abril de 2019, no ha sido adjudicada.	En 2021

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Economía y Finanzas y ANEP.

<sup>89</sup> El plan CAIF - Centros de Atención integral a la primera Infancia y la familia-, data de 1988 y es la atención que brinda el Estado vía organizaciones civiles y sociales a los niños y las niñas de 0 a 3 años. Este plan depende del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, INAU.

**Cuadro 11.** Resumen de los centros educativos por proyecto de infraestructura educativa

PROYECTO	CAIF	JARDÍN	ESCUELAS	LICEOS	UTU	POLIDEPORTIVOS	TOTAL
Primero	15	44	-	-	-	-	<b>59</b>
Segundo	-	-	23	-	9	10	<b>42</b>
Tercero	27	-	15	-	-	-	<b>42</b>
Cuarto	-	-	-	42	16	-	<b>58</b>
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>	<b>44</b>	<b>38</b>	<b>42</b>	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>201</b>

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de los pliegos

Como puede observarse, hay en marcha 201 obras de educación vía contratos de PPP. Si se consideran exclusivamente las vinculadas a la ANEP (no se incluyen los CAIF), las obras son 159.

En todos los casos, las obras se regirán por un contrato a 22 años: la construcción se realiza en 1 o 2 años y el mantenimiento por 20 años, prorrogable hasta 35 años.

A su vez, hay dos grupos de empresas que se han presentado a los cuatro proyectos de infraestructura educativa. Si bien el tercer y cuarto llamado no han sido adjudicados, ambos podrían adjudicarse al mismo consorcio de empresas. En este sentido, un informe elaborado por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (UE), titulado “Asociaciones público-privadas en la UE: deficiencias generalizadas y beneficios limitados” (2018), muestra que es probable que las empresas que se presenten sean pocas. Esto se debe a que los contratos de PPP requieren un tamaño mínimo a efectos de justificar el costo de la contratación y facilitar las economías de escala necesarias para aumentar la eficiencia del funcionamiento y del mantenimiento. Esto genera proyectos de valores elevados en los que solamente un pequeño número de operadores pueden ofrecer todos los productos y servicios solicitados. Así, la magnitud de los proyectos reduce el grado de competencia, ya que son pocas las empresas que cuentan con los recursos financieros y de infraestructura para presentar ofertas. Esto es lo que parece observarse para Uruguay, en los cuatro proyectos de infraestructura educativa.

También, el Informe de la Unión Europea advierte sobre los riesgos que genera para los Estados el hecho que sean siempre las mismas empresas las que se presentan. Esta situación puede colocar a los Estados en una situación de desventaja y de dependencia a la hora de tener que renegociar los contratos, ya que son pocas las empresas capaces de realizar las obras que se están demandando.

Por otro lado, esto introduce un nuevo sujeto muy poderoso en el sistema educativo privado. Por lo general, estas empresas están asociadas a la construcción y persiguen el lucro, es decir, no provienen de la disputa ideológica en la educación. A pesar de esto, van a ser un agente muy importante, ya que serán los dueños de los centros educativos por 35 años y brindarán muchos servicios asociados a la educación.

## 5.4 Los costos de las PPP

Como ya se ha mencionado en los contratos de PPP para la educación, al privado le corresponde el diseño, la construcción, el financiamiento y el mantenimiento de las diferentes obras.

Uno de los argumentos principales de quienes defienden las Inversiones vía PPP es que no representa una erogación para el Estado, hasta que los centros educativos estén en funcionamiento, ya que se establece que, en la fase de construcción de cada Centro, la ANEP no realizará pago alguno a la Contratista. La empresa privada “recibirá una retribución bimestral en concepto de Pago Por Disponibilidad desde la puesta en servicio de cada Centro, como contrapartida por alcanzar y mantener a lo largo de toda la vida del contrato la calidad del servicio” (Pliego de Condiciones Administrativas; 2018:4).

Respecto al monto mensual que el Estado le transfiere al privado, a continuación, se presenta un cuadro resumen con el Pago Por Disponibilidad (PPD) máximo a pagar por mes, una vez que estén operativos los cuatro proyectos de infraestructura educativa -y asumiendo que no hay renegociaciones de los contratos-.

**Cuadro 12.** Erogaciones anuales por los cuatro proyectos de infraestructura educativa; expresadas en unidades indexadas (UI), pesos uruguayos (\$) y en dólares americanos (USD)

TOTAL ANUAL	PAGO POR DISPONIBILIDAD (SIN IVA)	PAGO POR DISPONIBILIDAD (CON IVA)
En UI	UI 555.724.680	UI 677.984.110
En \$	\$2.291.364.001	\$2.795.464.081
En USD	USD 67.234.859	USD 82.026.528

\*Valor de la unidad indexada al 22-03-2019: \$4,1232. Valor del dólar (venta) al 22-03-2019: \$34,08. Tomado del Instituto Nacional de Estadísticas. Fuente: elaboración propia con base en el análisis de los estudios de factibilidad

Si se toma el Producto Bruto Interno (PBI) del Banco Central del Uruguay para 2018, junto con las proyecciones de crecimiento para 2019, el pago por disponibilidad (PPD) total anual representaría el 0,11 % del PBI proyectado para dicho año. A su vez, si se considera el crédito vigente para 2019, el PPD representa el 3,03 % del gasto en educación y el 4,26 % del presupuesto de la ANEP.

Respecto a las finanzas públicas “las erogaciones resultantes se atenderán con cargo al inciso 24 [Diversos Créditos], Programa 298, Asignación Contrataciones PPP. A efectos de garantizar el cumplimiento de los pagos por disponibilidad que asuma la Administración Pública Contratante, los créditos presupuestales asignados serán abonados directamente a la Sociedad Contratista” (Pliego de Condiciones Administrativas; 2018:4). Es decir, el dinero que se use para para los contratos de PPP no se va a ejecutar desde la ANEP, por lo que este organismo no va a disponer, controlar ni ejecutar ese dinero.

Por otro lado, en relación con la moneda en la cual se realiza el pago, se establece que “los Oferentes tienen la opción de solicitar que una porción de los PPD se denomine en dólares. Esta porción solicitada en dólares no podrá ser superior al 50% y deberá ser indicada en el modelo resumen de la propuesta económica” (Pliego de Condiciones Administrativas; 2018:14). Originalmente, la totalidad de los PPD se iba a establecer en unidades indexadas. No obstante, luego del *lobby* empresarial, se modificó y se permitió que una parte del PPD se efectúe en dólares. Este dato no es menor, ya que da cuenta del poder del sector privado a la hora de negociar o renegociar este tipo de contratos con el Estado.

## 5.5 Análisis de los contratos de PPP

Los pliegos de la licitación y el contrato que se firma entre la ANEP y la empresa privada establecen cuáles van a ser las reglas del juego. Se establece cuál va a ser la modalidad de construcción, cuál es el mobiliario con el que se debe equipar a los centros educativos, así como la periodicidad con la cual se debe reponer. Además, menciona la frecuencia con la que se deben hacer tareas de limpieza y mantenimiento.

Una vez iniciada la etapa de operación de la obra, el privado deberá proporcionar los siguientes servicios obligatorios: mantenimiento rutinario y planeado; mantenimiento, reparaciones y reemplazo de daños; mantenimiento y reposición del equipamiento que corresponda; limpieza; mantenimiento del terreno; mantenimiento de instalaciones, edificios y activos, así como gestión del contrato e informes. Por su parte, la ANEP proveerá los servicios educativos.

Asimismo, se establece que el privado “podrá brindar servicios complementarios en los Centros una vez que estén en servicio. Para ello, deberá acordar las condiciones



con la Administración Pública contratante y obtener su expresa autorización previa. Entre otros, podrá prestar servicio de cantina en tanto cumpla con lo exigido por las normas aplicables” (Proyecto de Contrato; 2018:6). Es decir, desde los contratos, ya se abre la posibilidad de que la empresa privada provea otros servicios en el centro educativo y esto, a su vez, abre la posibilidad para un mayor avance privatizador en la educación.

Por otro lado, otras de las pautas que se establecen incluyen los “días y horas de trabajo”. A modo de ejemplo, el pliego de condiciones técnicas para el caso de las instituciones educación media establece que: “los días de trabajo serán de lunes a viernes, desde el primer día hábil de febrero al 22 de diciembre de cada año, excepto períodos vacacionales y días feriados oficiales en Uruguay. En días de trabajo, las Horas de Trabajo podrán ir de las 7:00 a 23:45 horas” (2018:16).

También, aparece el concepto de “Uso Mixto”, según el cual la ANEP podrá hacer uso del centro educativo y la empresa privada podrá realizar tareas de mantenimiento. En el pliego de condiciones técnicas, se establece que se podrán establecer días de “uso mixto”: “los días de trabajo hasta las 22:00 horas (para Centros en que ese horario no sea de trabajo) y sábados de 8:00 a 18:00 horas, en hasta 45 ocasiones por año lectivo, para cada centro educativo. [La ANEP] deberá notificar con al menos 5 días de anticipación, la fecha y horario en que hará uso de este derecho” (2018:17).

Esto marca dos hechos principales. Por un lado, por fuera de los días y plazos establecidos en los contratos, el privado dispone de instalaciones de un centro educativo público para actividades propias. Por otro lado, el organismo público pierde autonomía, ya que debe solicitar permiso para usar el centro educativo por fuera de los días y horarios establecidos en el contrato.

## 5.6 Críticas

Existe evidencia empírica internacional que muestra que este tipo de herramientas suelen ser más caras y problemáticas en relación con la inversión pública tradicional. Esta literatura no solo proviene de autores o instituciones críticas de la privatización, sino incluso de los mismos organismos que promueven este tipo de herramientas como el FMI o la Unión Europea.

En primer lugar, corresponde destacar el trabajo de Hall (2015), que muestra la experiencia de varios países donde hubo diversos fracasos de las PPP y el Estado terminó asumiendo la administración de la infraestructura social. El resultado fue una obra y/o servicio más caro, cuyo costo recae sobre las personas usuarias, ya sea porque deben pagar más, o por la mala calidad del servicio. El autor también señala fracasos en los contratos de PPP en la educación, en los cuales hubo diversos

problemas: el servicio público educativo es desvirtuado por lógicas empresariales; los servicios educativos son de mala calidad e incluso casos en los que nunca se terminaron las construcciones.

También se destaca el informe de la Internacional de la Educación (2009) que surge de un grupo de estudio a nivel mundial. Este informe da cuenta de los diversos tipos de asociaciones público privadas que existen para la educación y destaca los diversos problemas que surgen de estas modalidades.

Por otro lado, los organismos internacionales que impulsan y promueven este tipo de herramientas también tienen informes técnicos que dan cuenta de los problemas del uso de los contratos de PPP. En particular, aquí se destacan dos trabajos: por un lado, el Informe del Tribunal de Cuentas de la UE (2018), en el que se muestra el resultado de una auditoría a varios proyectos de PPP en diferentes países europeos, según la cual la mayoría de los proyectos no finalizaron a tiempo ni dentro del presupuesto previsto. El otro documento es del FMI (2004) y en este se advierte sobre los problemas contables que traen las PPP para las finanzas públicas, ya que ocultan buena parte del gasto fiscal futuro, lo que a su vez esto trae aparejados problemas de transparencia y de endeudamiento futuro.

A continuación, se resaltan algunas de las críticas más importantes, con base en los trabajos antes citados.

### **Hay sobre costos y sobre plazos**

Según surge del Informe del Tribunal de Cuentas de la UE (2018), la mayoría de los proyectos fiscalizados no se finalizaron a tiempo ni dentro del presupuesto. Quienes defienden esta herramienta afirman que estos proyectos aumentan la eficiencia y logran terminar la construcción en el tiempo estipulado y dentro del presupuesto. Se asume que la empresa privada tiene un fuerte incentivo para finalizar las obras de construcción, según lo previsto en su contrato, a fin de empezar a recibir los pagos por disponibilidad y evitar los aumentos de costes, por los que suele asumir el riesgo. Sin embargo, el Tribunal constató que esto a menudo no se materializa, ya que la infraestructura no se completó dentro del plazo y coste previstos. En siete de los nueve proyectos finalizados y analizados en el informe, equivalentes a un coste de proyectos de 7.800 millones de euros, los retrasos oscilaban entre 2 y 52 meses y los aumentos de costes se acercaron a 1.500 millones de euros.

En esta misma línea, también aparecen dos trabajos de la Internacional de la Educación (2007; 2009), que muestran la experiencia en la construcción de 39 escuelas en Canadá a finales de la década de 1990. El primer contrato de arrendamiento se oficializó en 1998 y, un año después, el nuevo gobierno canceló



el proyecto porque se hizo evidente que las escuelas costaban más de lo que había sido previsto inicialmente, además de costar 32 millones de dólares más que si se hubieran financiado con recursos públicos.

### **No necesariamente hay un mejor servicio**

Por otro lado, los defensores de este tipo de contratos suelen afirmar que la mayoría de estos proyectos mantienen un buen nivel de servicio y mantenimiento. Se afirma que los contratos de PPP garantizan mejores niveles de mantenimiento y servicio con respecto a los proyectos tradicionales. Detrás de esta afirmación, está la idea de que el socio del sector privado a cargo de la construcción también es responsable de la explotación y el mantenimiento de la infraestructura durante todo el lapso que dure el contrato, lo que supone más tiempo que el período habitual de garantía, en virtud de las normas sobre contratación tradicional.

Para ello será necesario que el socio privado realice la planificación teniendo en cuenta los costes de explotación y mantenimiento a largo plazo que deberá asumir y la provisión de los niveles de servicio a los que se ha comprometido en el contrato de PPP. Por tanto, tendrá que prestar una atención especial a la calidad de la construcción. No obstante, la experiencia muestra que esto no se cumple necesariamente. En particular, para la educación, la evidencia muestra que, en los países que ya existía un servicio aceptable y extendido de educación pública, este tipo de modalidad suele deteriorar el servicio educativo existente (IE, 2009).

### **Hay una mala atribución y distribución de los riesgos**

El Tribunal de Cuentas de la UE (2018) encontró que las demoras, los aumentos de costes y la infrautilización fueron en parte atribuibles a análisis inadecuados. En la mayoría de los proyectos fiscalizados, la opción de las PPP se eligió sin un análisis comparativo previo que permitiera demostrar que se trataba de la mejor optimización de recursos.

Por otro lado, la transferencia de riesgo es un factor fundamental a la hora de comparar la opción de una PPP frente a la licitación tradicional. La idea de fondo es que el riesgo lo debe asumir el socio que esté en mejores condiciones de gestionarlos. Sin embargo, la asignación del riesgo fue con frecuencia inadecuada, lo que dio lugar a una exposición al riesgo excesiva para el socio privado. El problema radica en que es muy difícil detectar y asignar riesgos de proyectos correctamente. Para el caso de la educación siempre es el gobierno el que carga con la responsabilidad final a la hora de proporcionar los servicios públicos, por lo que la asunción de la “distribución del riesgo” es discutible (IE; 2009).

## Puede haber falta de transparencia en los contratos de PPP

La posibilidad de registrar los contratos de PPP como partidas fuera de balance financiero de la Administración Pública hace de esta herramienta una opción tentadora para los gobiernos que quieren invertir en infraestructura social y no afectar el déficit fiscal. Según la UE, esta consideración estadística revierte mucha importancia para las autoridades públicas a la hora de decidir si recurren o no a este tipo de contratos.

El hecho de mantener los contratos de PPP fuera del balance público significa trasladar gran parte de los riesgos y beneficios al socio privado. En ese sentido, existe un riesgo inherente de que los contratos se vean influenciados por el tratamiento estadístico preferencial en lugar de por el principio de que debería asumir los riesgos la parte que esté en mejor posición para gestionarlos y maximizar la relación calidad-precio.

Es así como mantener los contratos de PPP fuera de los balances públicos reduce el nivel de información transparente facilitada al público en general sobre los compromisos asumidos a largo plazo con esta herramienta y, por lo tanto, sobre su incidencia en los niveles de deuda y déficit de los Estados.

## Se desdibuja el espacio público y se precariza el trabajo

El Estado ya no es dueño del espacio donde funciona el centro educativo, sino que lo arrienda a una empresa privada durante el tiempo que estipule el contrato. Esto es un cambio no menor, ya que, donde antes funcionaba un espacio público, ahora queda librado a la voluntad de una empresa privada, que dispone de su uso en una parte importante del tiempo. La vida de los centros educativos trasciende las actividades previstas por la ANEP. De hecho, muchas actividades se desarrollan fuera del horario de clases: emergentes educativos, actividades de integración, salidas didácticas, convocatoria a padres y madres, actividades de formación, eventos solidarios, muestras artísticas, etc. Así, se restringe toda iniciativa extracurricular de la comunidad educativa.

Con respecto a la situación laboral, en el caso del personal docente no habrá cambios ya que los contratos de PPP no afectan los servicios educativos. Sin embargo, las personas a cargo de las tareas de mantenimiento y limpieza serán contratadas por el sector privado. No obstante, esto no es algo nuevo. En muchos centros educativos, ya se da una *subcontratación de servicios de apoyo no educativos* que, según la definición manejada por la Internacional de la Educación (2009), también es una forma de PPP.

## 6. Reflexiones finales

El sector privado en la educación tiene larga data en nuestro país y es un grupo organizado que ha logrado influir y captar los recursos del Estado. Eso hizo posible que buena parte de la población de mayor poder adquisitivo lograra acceder al sistema privado y esto ha profundizado desigualdades sociales, dado que gozan de mayores recursos y condiciones que el resto de la población. Además, el gasto en educación privada es alto en términos relativos a la región, ya que, si bien captan recursos del Estado vía exoneraciones tributarias, hasta el momento es financiado mayoritariamente por los hogares.

A su vez, como denuncia la Internacional de la Educación y se evidencia en los trabajos citados, existe en la actualidad una nueva oleada contra la educación pública. Esta tiene nuevas herramientas y formas de avanzar según cada país o región. En ese marco, nos parece acertado caracterizar el caso de Uruguay como de *privatización por etapas*. Es decir, la expansión de la matrícula privada parece encontrar su techo con sus formas tradicionales: vía exoneraciones fiscales y vía gasto de los hogares. En la actualidad, el avance privatizador está una nueva etapa de disputa de recursos para expandirse y, por ello, avanza con nuevas herramientas para lograr captar recursos del Estado.

En este sentido, el documento analiza dos tipos de herramientas novedosas en el Uruguay que logran dar un paso más en la privatización exógena del modelo educativo uruguayo. Una de las herramientas analizadas es la modificación de la Ley de Mecenazgo, en la que se generaron incentivos fiscales para la donación de empresas a instituciones educativas privadas. Si bien en lo que hace al impacto en la matrícula y en la captación de recursos no parece ser significativo en la actualidad, en el plano simbólico ha generado un gran impacto. Variados actores políticos, académicos y generadores de opinión ponen a este modelo como la luz para acabar con los “problemas” de la educación (Bordoli et al 2017).

Las modificaciones a la Ley de Mecenazgo fueron hechas en una ley que es considerada uno de los pilares de la política de los últimos años (La ley de Reforma Tributaria). El hecho de que haya sido parte de tal proceso habla de la importancia política que tiene. A través de esta modificación, se generaron incentivos fiscales para la donación de empresas a instituciones educativas privadas. Esto es significativo, teniendo en cuenta que la renuncia fiscal ha sido una de las políticas económicas más importantes por los tres períodos de gobierno, que van desde el 2005 a la actualidad, destinadas al desarrollo productivo. Dado que, través de herramientas, como las

zonas francas o la Ley de Promoción de Inversiones, el Estado redirige recursos privados a áreas que considera de interés bajo algún criterio, implícitamente el Estado está colocando la educación privada como sector de interés por desarrollar. De acuerdo con la investigación de Bordoli et al. es destacable la importancia que tiene este mecanismo de transferencia fiscal del Estado a la educación privada ya que “a diferencia de la legislación de otros países de la región, no existe en Uruguay sistemas de subvención directa a las instituciones privadas. Sin embargo, el régimen de exoneraciones abarca más que los existentes en otros países con sistema de subvención y constituye, por tanto, una fuente de ingresos indirectos de vital relevancia para las instituciones privadas en el país” (2017:26).

El resultado de esta política fue la consolidación y el incremento de la oferta educativa privada, principalmente en sectores que no existía, como zonas de contexto socioeconómico vulnerable, a través de centros educativos privados gratuitos. Esto se dio de la mano del cambio en la dirección de las donaciones por parte de las empresas hacia el sistema educativo. Las modificaciones realizadas a la Ley de Mecenazgo permitieron que estas se derivaran del sector público al privado. Por otra parte, este nuevo direccionamiento de las donaciones permitió la aparición de centros educativos privados con lógicas operacionales nuevas. En este sentido, es que aparecen los liceos gratuitos de gestión privada y lógicas de funcionamiento parecidas a las conocidas como escuelas “*charter*” o “concertadas”.

Por último, merece la pena destacar que, con este mecanismo de promoción de donaciones, el Estado voluntariamente resigna su papel de redistribuidor de recursos en la economía. En lugar de recaudar impuestos para destinarlos a servicios públicos capaces de alcanzar a todos sus habitantes, resigna ingresos fiscales para que los sectores capitalistas inviertan en el tipo de servicios que a ellos les interesa. Esto genera formaciones de estudiantes o futuros profesionales dependientes a cierto tipo de insumo o tecnología para la práctica de la actividad, o centros educativos que, al tener mecanismos selectivos, ayudan a estigmatizar aún más a las personas dentro de su comunidad. A su vez, es una política que, desde el punto de vista financiero, es limitada, si se piensa en su expansión, y puede tener problemas de financiamiento en el corto y mediano plazo, ya que depende de donaciones y, por tanto, del ciclo de la economía.

Otra de las herramientas privatizadoras analizadas son las PPP. En nuestro país, tuvieron su marco legal en 2011, pero es a partir del presupuesto nacional de 2015 que comenzaron a aplicarse a gran escala. En particular, en la educación en este quinquenio se implementaron cuatro pliegos que afectan a la enseñanza de primera infancia, la educación inicial, primaria y media. Ya están en marcha la construcción de 201 centros de estudio bajo esta modalidad.

Esta modalidad constructiva no solo privatiza la construcción, sino también todos los servicios no educativos relacionados con la institución. Las empresas privadas serán



dueñas de los centros educativos por 20 años una vez finalizada la construcción, con la opción de extender el contrato hasta 35 años. Más allá de las críticas económicas que se le puedan hacer a este tipo de herramientas, son, en los hechos, una privatización de un espacio público, ya que ahora ese espacio es regido por lógicas del mercado y tiene un dueño privado.

Existe evidencia empírica que muestra que este tipo de herramientas privatizadoras suelen traer más problemas y terminan siendo más caras que lo previsto y que las construcciones de tipo tradicional. Esto es debido a que suelen subestimarse los riesgos y los privados se rigen por las lógicas del mercado, no por un fin social. También existe evidencia específica de este tipo de instrumentos aplicados a la educación que muestra muy malos resultados en lo que hace al sistema educativo.

Según la evidencia empírica mencionada, a futuro son esperables más problemas. Las empresas que ganaron las licitaciones son un *holding* muy poderoso y suelen presionar con éxito a los gobiernos con el fin de obtener ganancias extraordinarias. Los sistemas educativos precisan cambios y adaptaciones para adaptarse a las realidades locales, los contratos suelen ser de muy largo plazo y, en las renegociaciones de estos, suelen ganar grandes ventajas los privados, al atar al sistema educativo a las necesidades privadas. A su vez, también se puede esperar que estas empresas quiebren o tomen decisiones empresariales en direcciones opuestas al bienestar social, lo cual encarecerá y perjudicará el sistema educativo.

Por otro lado, si bien estas empresas o *holdings* no tienen un interés primario y explícito de disputar ideológicamente la educación -ya que son empresas constructoras en búsqueda de rentabilidad- una vez instaladas, se harán cargo de todos los servicios de los centros educativos, menos de los educativos estrictamente. Por tanto, es dable esperar que, una vez puesta en funcionamiento esta modalidad, se incorpore un nuevo sujeto político en el sistema educativo que pujará por sus intereses individuales y, por tanto, también será un actor importante en el sistema educativo.

El análisis histórico de la oferta educativa privada y entender que esta es un grupo de poder organizado da cuenta de la magnitud que juega este actor en esta nueva etapa del avance privatizador. Cabe notar que, a este grupo de poder histórico que disputa la educación como sistema, se incorpora un nuevo sujeto asociado a empresas constructoras, pero que, en la medida que empiece el funcionamiento de esta nueva modalidad de instituto educativo, pasarán a ser un nuevo agente de presión.

En suma, la demanda de educación privada parece haber llegado a un techo debido a la posibilidad de pago de los hogares. Esto produce más presión sobre la captación de recursos del Estado para su expansión. Por ello, se están desarrollando nuevas herramientas para avanzar sobre la privatización exógena y endógena del sistema educativo.

## Bibliografía

- Aguiar, C. (1982). *Uruguay: país de emigración*. Montevideo: EBO, 1982.
- Bordoli, E.; et al. (2017) *Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones*. Montevideo: Internacional de la educación. ISBN 978-92-95109-46-9
- Brum, S., Silva, K. (2013). *Evolución de la educación secundaria en los últimos cincuenta años. Desafíos para la próxima década*. Montevideo: Ineed, Concurso para investigadores jóvenes "El Informe de Educación de la CIDE 50 años después".
- Bucheli, M. y Cabella, W. (2010). *El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial, Santiago de Chile: Notas de Población N° 91*, 2010. ISBN 978 - 92-1-323446-3.
- Castillo, Jimena, et al. (2015). *El gasto en educación en Uruguay y su repercusión en las condiciones de trabajo de los docentes. Una mirada histórica y comparada*. Montevideo: Revista Contrapunto Volumen 7, 2015. ISSN: 2301-0282.
- CLADE. (2012). *Seminario Privatización de la Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- De Melo, Gioia. (2013) *Educación: ¿encontramos el modelo?* Montevideo: blog Razones y Personas. Recuperado de: [http://www.razonesypersonas.com/2013/04/educacion-habemus-el-modelo\\_4.html](http://www.razonesypersonas.com/2013/04/educacion-habemus-el-modelo_4.html)
- Esponda, F., Molinari, J. (2017) *Reglas de juego de la inversión pública. El caso de la revolución eólica uruguaya. Lecciones para las PPP*. Montevideo: Trabajo presentado en 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Fernández Enguita, M. (1985). *Trabajo, escuela e ideología*. Madrid: Akal, 1985.
- Fine, B.; Hall D. (2012). *El terreno del neoliberalismo: obstáculos y oportunidades para el desarrollo de Modelos alternativos en el suministro de servicios*. Montevideo: En Alternativas a la privatización. ISBN: 978-84-9888-471-5
- Hall, D. (2015). *¿Por qué las asociaciones público-privados no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública*. Londres: Public Services International Research Unit.



- Ineed. (2017). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*. Montevideo: Inneed.
- Machado, N., Roselli, S. (2016) *Separados ¿pero iguales? La segregación educativa en Uruguay: un fenómeno fuera de la agenda*. Montevideo: Hemisferio Izquierdo, Boletín N°4 Educación.
- Marconi, C., Lara, C. (2013). *Evolución de la educación inicial y primaria en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década*. Montevideo: Ineed, Concurso para investigadores jóvenes "El Informe de Educación de la CIDE 50 años después".
- Nahum, B. (2007). *Estadísticas históricas del Uruguay 1900-1950*. Montevideo: Universidad de la República. ISBN: 978-9974-0-0377-4
- Pérez Sánchez, M. (2011). *Descentralización, territorialización de las políticas públicas y participación popular: reflexiones desde la extensión universitaria*. Montevideo: Revista de Estudios Urbanos, Volumen 16, 2011.
- PNUD. (2008). *Política, políticas y desarrollo humano*. Montevideo: PNUD.
- Stolovich, L. (1988). *La cuestión salarial*. Montevideo: CIEDUR.
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2018). *Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*. Informe especial N° 9, 2018.
- Verger, A., Bonal, X. (2012). *La emergencia de las alianzas público-privadas en la agenda educativa global: Nuevos retos para la investigación educativa*. Revista Profesorado N°16, 2012. ISSN 1989-639X (edición electrónica).
- Verger, A., Bonal, X. y Zancajo, A. (2016). *What Are the Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education? A Realist Evaluation of the Chilean Education Quasi-Market*. Chicago: Comparative Education Review, N° 60, 2016.
- Verger, A.; Fontdevilla, C., y Zancajo, A. (2016). *La economía política de la privatización educativa: políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada*. Bogotá: Revista Colombiana de Educación, N° 70, 2016.

### Sitios web visitados

Propuesta de Talvi en la construcción de 136 liceos tipo *charter*. Disponible en:  
<https://www.talvi.uy/propuestas>

Rendición de Cuentas 2017. Disponible en:  
<https://www.mef.gub.uy/24681/1/mef/rendicion-de-cuentas-y-balance-de-ejecucion-presupuestal-2017.html>

## ANEXO I

### Evolución e incidencia de la educación privada en la matrícula total según departamento.

% MATRICULADOS EDUCACIÓN PRIMARIA	EDUCACIÓN PÚBLICA	EDUCACIÓN PRIVADA	CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA PRIVADA ENTRE EL 2005-2015
<b>TOTAL</b>	<b>82,38%</b>	<b>17,62%</b>	<b>37,42%</b>
MONTEVIDEO	70,19%	29,81%	29,51%
INTERIOR	89,34%	10,66%	45,15%
Artigas	97,60%	2,40%	123,77%
Canelones	84,99%	15,01%	43,34%
Cerro Largo	92,86%	7,14%	53,89%
Colonia	93,16%	6,84%	20,39%
Durazno	88,84%	11,16%	42,25%
Flores	87,82%	12,18%	0,45%
Florida	95,76%	4,24%	5,85%
Lavalleja	87,29%	12,71%	15,54%
Maldonado	76,98%	23,02%	38,54%
Paysandú	89,75%	10,25%	59,31%
Río Negro	90,88%	9,12%	95,09%
Rivera	94,49%	5,51%	33,34%
Rocha	94,69%	5,31%	-20,04%
Salto	91,16%	8,84%	40,01%
San José	92,65%	7,35%	56,04%
Soriano	94,41%	5,59%	23,46%
Tacuarembó	92,56%	7,44%	78,82%
Treinta y Tres	96,23%	3,77%	42,01%

% MATRICULADOS EDUCACIÓN SECUNDARIA	EDUCACIÓN PÚBLICA	EDUCACIÓN PRIVADA	CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA PRIVADA ENTRE EL 2005-2015
<b>TOTAL</b>	<b>83.49%</b>	<b>16.51%</b>	<b>21.47%</b>
<b>MONTEVIDEO</b>	70.77%	29.23%	19.36%
<b>INTERIOR</b>	91.23%	8.77%	56.45%
Artigas	99.00%	1.00%	-
Canelones	87.52%	12.48%	83.06%
Cerro Largo	93.01%	6.99%	97.94%
Colonia	98.77%	1.23%	393.45%
Durazno	92.08%	7.92%	120.51%
Flores	91.08%	8.92%	8.85%
Florida	92.81%	7.19%	130.16%
Lavalleja	95.70%	4.30%	-35.71%
Maldonado	83.37%	16.63%	26.63%
Paysandú	87.63%	12.37%	58.58%
Río Negro	95.89%	4.11%	73.92%
Rivera	95.68%	4.32%	-17.37%
Rocha	95.77%	4.23%	-23.53%
Salto	90.77%	9.23%	34.92%
San José	92.15%	7.85%	68.65%
Soriano	96.03%	3.97%	-3.66%
Tacuarembó	92.99%	7.01%	32.46%
Treinta y Tres	92.93%	7.07%	100.30%



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.*

## El avance privatizador en la educación uruguaya: discursos y políticas

Ec. Hugo Dufrechou, Ec. Martín Jauge,  
Ec. Pablo Messina, Prof. Manuel Oroño,  
Prof. Eduardo Sánchez y Ec. Martín Sanguinetti  
Junio 2019



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](mailto:headoffice@ei-ie.org)

[www.ei-ie.org](http://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.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Unión Australiana de Educadores



Foto de portada: Camilo Wuhl



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

Publicado por la Internacional de la educación - Junio 2019  
ISBN 978-92-95109-54-2 (Paperback)  
978-92-95109-55-5 (PDF)