

Haciendo Foco

Apuntes para el debate

Nº4 - NOV. 2022

EDUCACIÓN PRIVADA Y DERECHO A LA EDUCACIÓN





El *dossier* “Haciendo foco. Apuntes para el debate” es una publicación periódica del Observatorio del Derecho a la Educación. En cada edición colocaremos el foco en una temática diferente, que servirá como clave de lectura del derecho a la educación en Uruguay, e invitaremos a actores del campo educativo a compartir sus diversas miradas y contribuir al debate público mediante la producción de breves columnas de opinión.

“Haciendo foco” es posible gracias a los aportes de las personas y colectivos que en él escriben, permitiéndonos poner a disposición de las y los lectoras/es múltiples perspectivas, un abanico de miradas —inevitablemente incompleto— que espera aportar al intercambio, al diálogo sobre temas clave en materia del derecho a la educación.

Las opiniones vertidas en las columnas son responsabilidad exclusiva de sus autoras/es y no reflejan, necesariamente, el posicionamiento del Observatorio del Derecho a la Educación.

HACIENDO FOCO. APUNTES PARA EL DEBATE

Edición: Nro.4 - Noviembre 2022

Coordina esta edición: Marcelo Alfonzo (Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas - GEPPrEd)

Equipo Coordinador ODEd: Pablo Martinis, Camila Falkin, Cristian López

Equipo de diseño y comunicación: Victoria Díaz, Natalia Vilanova

Diseño y maquetación: Natalia Vilanova, Victoria Díaz

Arte de tapa: Valeria Bonet

Avenida Uruguay 1695
11.200 Montevideo - Uruguay
Tel: (+598) 2408 1230
oded@fhce.edu.uy
www.fhce.edu.uy/oded



Presentación

La participación del sector privado en la educación formal en nuestro país ha permanecido estable en las últimas décadas, ubicándose históricamente en el entorno del 16% de la matrícula. Esta es una proporción pequeña pero significativa dentro del sistema educativo uruguayo. Sin embargo, existe escasa investigación sistemática sobre la educación privada, que es llevada adelante por una gran diversidad de actores, con distinta historia y fines.

El carácter público de la educación es conceptualizado de diferentes formas. Diversos autores plantean que la distinción categórica no resulta conceptual ni operativamente útil y que lo que se produce es una frontera difusa, un área compleja. Desde las asociaciones de instituciones privadas se sostiene que la educación uruguaya pública incluye dos modalidades: una de gestión estatal y otra de gestión privada. Desde esta perspectiva, el Estado tendría el deber de garantizar el ejercicio concreto de la libertad de enseñanza a través de diferentes mecanismos como, por ejemplo, otorgando diversas exoneraciones amparado en el artículo 69 de la Constitución de la República. Desde otras perspectivas, la laicidad, el acceso sin restricciones y la gestión estatal constituyen aspectos identitarios de la educación pública uruguaya, aquella que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar.

Es intención de este dossier proponer un diálogo que nos permita problematizar posibles tensiones entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Indagar sobre los aportes de la educación privada para garantizar el derecho a la educación, si es que tales aportes existen.

Para esto invitamos a diferentes actores relevantes del ámbito educativo, para que mediante la producción de breves columnas de opinión nos ayuden a profundizar en esta temática. Se trata de la **Prof. Celsa Puente**, directora del Consejo de Educación Secundaria en el período 2014 - 2018; el **Prof. Fabrizio Patrìtti**, director de los Centros Educativos Impulso desde el 2013; el **Prof. Pablo Cayota**, integrante de la Comisión Directiva del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, como representante de la educación privada, hasta el 2019; y el **Prof. Sergio Sommaruga**, secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de la Enseñanza Privada entre los años 2017 - 2021. Reconocemos y agradecemos la disponibilidad y seriedad con que aceptaron nuestra invitación.



Indice

El derecho al desarrollo y la educación: simulacros y realidades	3
(Prof. Celsa Puente)	
¿Son compatibles la educación privada y el derecho a la educación en clave de equidad social?	11
(Prof. Fabrizio Patrìtti)	
El derecho a la educación y la educación privada: ¿carga u oportunidad?	21
(Prof. Pablo Cayota)	
La hipermercantilización de la enseñanza privada	29
(Prof. Sergio Sommaruga)	



El derecho al desarrollo y la educación: simulacros y realidades

Prof. Celsa Puente¹

Sobre el derecho al desarrollo

El economista bengalí Amartya Sen² (2008) definió al desarrollo “como el proceso de expansión de la capacidad de que disfrutan los individuos”. La capacidad, o mejor dicho, las capacidades son el conjunto de potencialidades que cada persona porta combinadas entre sí y con sus circunstancias, lo que le permitirá o no a cada miembro de nuestra especie su desarrollo, su dignidad, el goce de sus derechos y la conversión de los mismos en libertades reales. “No hay desarrollo, en este sentido, sin el reconocimiento del derecho de las personas a vivir las vidas que consideren valioso vivir. Esta es condición para la vigencia de todos los derechos y las libertades” (OPP, 2019, p. 16). Tampoco hay desarrollo si no lo concebimos desde una mirada de lo colectivo, construir proyectos comunes es clave para generar capacidades sociales, “para ampliar las capacidades individuales y, por tanto, ofrecer la posibilidad real a las personas de ejercer sus derechos” (OPP, 2019, p. 16). La idea rectora es concretar políticas públicas para ampliar las capacidades individuales a través de las posibilidades reales de ejercer y gozar de los derechos y, en consecuencia, promover el bienestar colectivo pensando en una sociedad que busca la igualdad y la justicia social. La capacidad refleja entonces la libertad que la persona tiene para alcanzar aquello que valora.

La justicia debe formar parte de cualquier concepción de desarrollo. Es necesario estar atentos y medir las desigualdades, la distribución de recursos colectivos e individuales, materiales, simbólicos, educativos e institucionales que están en la base de las oportunidades para transformar las libertades reales de las personas y eludir las miradas utilitaristas (OPP, 2019, p. 20)



Acceder a lo común

Los intelectuales franceses Christian Laval y Pierre Dardot³ acuñan el término *común*, no como adjetivo tal como se usa en el lenguaje corriente, sino como principio de carácter político, “un común verdaderamente transversal” al decir de los autores, que procede de una co-actividad y de una co-participación y que naturalmente incluye a todos y todas. Se constituye en un punto de partida y no en un universo utópico. Los estudiosos uruguayos Carmen Rodríguez y Diego Silva toman la idea de lo común y la aproximan con un criterio práctico:

“..todo lo que en el campo de las Políticas de Adolescencia se define como Derechos (a la alimentación, a la salud, a la educación, a una vivienda, al trabajo, a la recreación, y todos los demás Derechos definidos en el marco de la Convención sobre los Derechos de Niños/as y Adolescentes) debiera ser, su acceso, su ejercicio, común a todos” y agregan “(...) esta noción puede dar a ver o permite nombrar, en buena medida, el marco en el cual se inscriben los esfuerzos políticos por armar una trama intergeneracional que permita poner en relación a los adolescentes con aquello del orden de lo común, diremos que lo común es aquello que es inapropiable y por lo tanto inexpropiable. Nadie nos lo puede sacar, nadie debiera tomarlo todo.” (p. 11)

Adicionalmente a este planteo, corresponde aludir a la Asamblea de las Naciones Unidas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible que en el mes de setiembre del año 2015 definió los diecisiete (17) Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) bajo el lema “No dejar a nadie atrás” que profundizan y superan los Objetivos del Desarrollo del Milenio que se constituyen en una convocatoria universal a poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de condiciones de vida adecuadas en términos de paz y prosperidad. El objetivo No.4 consiste en “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. El derecho a la educación es la puerta de acceso a todos los otros derechos y constituye parte de la materia esencial del derecho al desarrollo. Se trata del derecho a gozar de todos los derechos específicos de una sociedad democrática y de un mundo común, gozar de la posesión de una voz habilitante y reconocida en el espacio público, “a disfrutar de un mundo común al que poder cuidar y también amar” (Bárcena, Mélich, 2000, p. 52).

De acuerdo con De Armas (2017) es necesario enfatizar que “(...) en años más recientes la definición de la educación ha experimentado un nuevo giro conceptual: la incorporación de la noción de inclusión, que supone eliminar cualquier tipo de barreras que impidan a determinados colectivos acceder a la educación teóricamente destinada a todos”(De Armas, 2017, p. 7).

Una revisión del concepto de educación como inclusiva supone el desafío de construir ofrecimientos educativos válidos para todos y todas, acordes con las características de cada persona. Esto se constituye en un desafío que el Estado debió asumir especialmente en relación a la educación media pues hasta no hace tanto tiempo, era un ciclo educativo vedado para los sectores sociales más vulnerados y para personas con ciertas características psico físicas que se escapaban del patrón concebido como *normal*.

En la Declaración de Incheon⁴ aprobada el 21 de mayo de 2015 en el Foro Mundial sobre la Educación de ese año que representa el compromiso de la comunidad educativa en favor del ODS 4 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se reconoce la función esencial que desempeña la educación como motor principal del desarrollo y para la consecución de los demás ODS propuestos, destacando la necesidad de hacer frente a todas las formas de discriminación, exclusión y marginación, las desigualdades en el acceso, los aprendizajes y la participación, señalando que no se puede dar por lograda ninguna meta sin considerar a *todas* las personas.

Uruguay y su tradición de lo público.

Todo lo planteado deja muy claro el lugar de la educación a la hora de pensar en el proceso de desarrollo individual y colectivo. La Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948 fue un pilar fundamental que llevó a que paulatinamente los países ajustaran sus normativas y promovió la creación de otros instrumentos jurídicos que apuntaron al reconocimiento y garantía de los Estados a los derechos humanos. En Uruguay, el sistema de protección fue pionero en América Latina y se expresó en servicios y prestaciones sociales siempre con una meta universalizadora. La educación pública ha sido la base de la construcción de nuestra sociedad, una educación pública, gratuita y además laica se ha configurado como principio de vida democrática en forma indiscutible, todo un sello de identidad de la sociedad uruguaya. Esto no ha estado naturalmente exento de luchas, en especial en relación al lugar de la Iglesia católica que reivindicaba su rol como educadora pero esta disputa no ha impedido que el Estado tuviera el rol preponderante y esencial por eso lo público, aquello que se ofrece sin restricciones, está en Uruguay tan naturalmente asociado al sistema educativo estatal. Tampoco esto ha inhibido la presencia de dispositivos de la educación privada, tanto laica como confesional, como una opción a la que pueden acceder aquellas familias que por diversas causas quieran hacerlo.



En la década de los 90, con el advenimiento de las reformas neoliberales, la educación pública sufrió embates visibles, se tomaron decisiones de políticas focalizadas y asistencialistas “(...) que contribuyeron con la desvalorización de lo universal y lo público y habilitaron el progresivo encanto por la educación privada” (Bordoli, Conde, 2016, p. 85). Concomitante a este proceso de aumento de las formas de privatización de lo educativo, casi paradójicamente creció también el ingreso a la educación pública de sectores sociales relegados, (Bordoli, Conde, 2016) aquellos que al decir de la Psicóloga uruguaya Carmen Rodríguez, proceden de los territorios de la injusticia social.

¿La educación pública está en crisis?

Está probado que, si logramos imponer ideas a través del discurso, éstas, de tanto insistir, luego se convertirán en convicciones y las convicciones en realidades, aun cuando quien las repita no pueda argumentarlas o exprese motivos muy débiles. Es observable cómo algunas ideas empiezan a imprimirse en cada psiquismo a través de calificativos que generan *ambiente*, que producen *clima*. Creo que esto se generó entre las expresiones *crisis y educación pública* e incluso *emergencia educativa*, con la visible intención de señalar la conveniencia de apostar por la educación privada y sus modos de actuar para resolver las cuestiones públicas.

Hay un desprestigio deliberado de la educación pública que está impuesto como un discurso cuantitrágico y estigmatizador de los sectores más desfavorecidos de la sociedad que se repite casi en forma anestesiada.

Aun aceptando que la educación pública tiene por delante desafíos fuertes para asumir y mejorar sus propuestas y se vislumbra cierta obsolescencia metodológica en una práctica educativa que hoy requiere de otros condimentos, considero que desconocer los resultados, los progresos y el desempeño hacia una educación para todos y todas, las y los uruguayos, sostenida en la idea esencial de la educación como derecho que se dio en algo más de la última década, es por lo menos, imperdonable y seguramente responda a cierta inquietud y preocupación que algunos sectores de la sociedad tienen por conservar sus privilegios.

Lo público como simulacro.

Al realizar el análisis de noticias y discursos circulantes se advierte una vocación incultable de tergiversar e incluso diluir el concepto de *lo público*.

Insistimos en que *lo público* es aquello que está al alcance de todos y todas sin que haya que dar explicaciones sobre vidas personales o historias anteriores o actuales, aquello que se ofrece sin restricciones, que no sabe de clasificaciones de vidas ni mucho menos de selección de las mismas.

Por eso resulta un poco paradójico la aparición desde hace algunos años, de un nuevo modelo de institución educativa dentro de la sociedad uruguaya, denominados *centros públicos de gestión privada*, que no son más que liceos privados gratuitos para sus usuarios, supuestamente financiados por empresas, pero ya veremos que no es tan así. En principio, parece paradójico que un liceo privado intente autocalificarse como público a menos que esa delicada construcción nominativa guarde una intencionalidad en relación a la asignación de fondos presupuestales deseados como un botín interesante al que se desea acceder y que no llamaría la atención, pues coincide con episodios de nuestra historia en relación a las luchas que algunos grupos de poder supieron llevar adelante para conseguir subvenciones estatales para instituciones privadas.

Son centros educativos instalados en barrios muy identificables en esta lógica lamentable de segregación territorial que tenemos en el Uruguay, en particular en Montevideo, en los que, habitualmente y por motivos obvios, no había expresión previa de la educación privada. Estos centros privados gratuitos, que funcionan desde una lógica férreamente selectiva, en contradicción rotunda con respecto al derecho a una educación para todos y todas, aparecen en el discurso circulante como instituciones concentradoras de todas las bondades educativas, aun cuando el relato exitoso que se ha instalado no pueda ser comprobado cabalmente. La modificación de la ley de Mecenazgo o ley de donaciones especiales (Ley N° 18083) que fue reordenada en el año 2007, estimula a las empresas privadas a donar recursos a cambio de exoneraciones fiscales, con lo que de alguna manera se concede a quienes donan, el poder de decisión sobre el uso de parte de los recursos que son públicos. La exoneración implica una renuncia fiscal del Estado equivalente a 81,25% del monto donado (cada 100 pesos donados, 81,25 se toman como crédito para el pago de IRAE o Impuesto al Patrimonio). Planteo esto porque las empresas, en lugar de pagar sus impuestos para que el Estado distribuya esos fondos en lo que considere necesario o pertinente de acuerdo a su proyec-



El Estado renuncia a cierta porción de sus ingresos para permitir que los empresarios los distribuyan en lo que ellos desean y no en la ruta que el gobierno tiene fijada, es decir que se trata de un financiamiento estatal indirecto.

to de país, -como por ejemplo, la educación pública-, optan por donar a este tipo de instituciones –los liceos privados gratuitos-. El Estado renuncia a cierta porción de sus ingresos para permitir que los empresarios los distribuyan en lo que ellos desean y no en la ruta que el gobierno tiene fijada, es decir que se trata de un financiamiento estatal indirecto. Por otra parte, las empresas se presentan de este modo con una actitud sensible hacia los más vulnerados, una pose filantrópica. Para completar la historia, estos centros, que son privados, gozan de los beneficios y exoneraciones especiales de impuestos nacionales y departamentales que establece el artículo 69 de la Constitución para las instituciones de enseñanza y culturales privadas. Es decir, que concentran beneficios por partida doble. De acuerdo a datos publicados por los economistas Dufrechou y Jauge (2018), estos centros cuentan con un financiamiento superior que el promedio de los liceos públicos. Solo a modo de ejemplo, es bueno explicar que por cada 100 pesos que gastaba el extinto Consejo de Educación Secundaria por alumno, el Liceo Impulso gastó 263 pesos en el año 2015, 220 en el 2016 y 200 en el 2017; fondos que estamos financiando con renuncias fiscales todos los uruguayos/as. Me pregunto si esto es lo que de verdad queremos los y las uruguayas. El Estado financia una política educativa que no diseñó, en la que no tiene incidencia, a la que no monitorea y de la que tampoco se tienen certezas desde lo pedagógico y que abona a la segregación social que tanto padecemos.

La educación es un campo de disputa política en el que a veces se pierde el horizonte verdadero, apesadumbrados por los discursos triunfalistas que pretenden asociarla al funcionamiento empresarial. Algunos actores sociales han llegado a plantear que a los docentes debería pagárseles por productividad, como si el proceso educativo que es imprescindible como parte de la humanización fuera un proceso empresarial y las personas *productos* que se ofrecen en el mercado. Las modificaciones que la Ley de Urgente Consideración (LUC) han generado en la Ley de Educación No. 18437 da para un análisis especial en relación a cómo se están incorporando lógicas empresariales en el espacio educativo.

Parece fundamental revisar estos rumbos y destituir los discursos exitosos, nunca confirmados, pues la arquitectura de un proyecto de desarrollo de una sociedad requiere de paciencia, esfuerzos colectivos y ampliación de libertades. La capacidad distributiva que tiene la educación ocupa un rol protagónico para asegurar lo justo. Justamente debemos plantarnos desde la indignación ética ante la desigualdad, asegurando oportunidades para superar los enunciados, convertirlos en acciones concretas y que realmente nadie quede atrás.



REFERENCIAS

¹ Profesora de Literatura (IPA); Directora del Consejo de Educación Secundaria entre 2014 y 2018.

² Amartya Sen fue galardonado con el Premio Nobel en el año 1998 por sus contribuciones a la economía del bienestar y la sensibilidad e interés por los problemas de los que pertenecen a la porción más vulnerada de la sociedad.

³ Christian Laval es sociólogo y Pierre Dardot es filósofo. Ambos son autores del texto “Commun” (“Común”) publicado por Editorial Gedisa.

⁴ https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bordoli, E. y Conde, S. (2016). El progresivo encanto por la gestión privada: análisis de los modelos de la gestión pública-privada en enseñanza media en Uruguay (2002-2013). *Educação & Sociedade*, 37(134), 73-90. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/es/a/WBPLH36jx6sFDhNpGLZHvKK/?format=pdf&lang=es>

Bordoli, E., Martinis, P., Moschetti, M., Conde, S. y Alfonzo, M. (2017). Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones. Montevideo. Recuperado de http://www.fenapes.org.uy/sites/default/files/2018-08/2017_EIRe

De Armas, G. (2017). Trayectorias educativas en Uruguay. Principales rasgos, tendencias y desafíos para las políticas públicas. Unicef Uruguay

Dufrechou, J. (2018). Donaciones especiales: lo público y lo privado. *La Diaria* [en línea]. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2018/12/donaciones-especiales-lo-publico-y-lo-privado/>

Dufrechou, H., Jauge, M., Messina, P., Oroño, M., Sánchez, E., y Sanguinetti, M. (2019). El avance privatizador: discursos y políticas. Montevideo: Internacional de la Educación. Recuperado de <http://fenapes.org.uy/sites/default/files/2019-06/el-avance-privatizador-en-la-educacion-uruguaya-junio2019-web.pdf>

Bárcena, F., Mélich, J. (2000). La educación como acontecimiento ético. Natalidad, narración y hospitalidad. Barcelona. Paidós.

Martinis, P. (Comps.) (2021). Disputas en torno al carácter público de la educación en Uruguay. Montevideo. FHCE, Universidad de la República.

Sen, A. (2008). Desarrollo y libertad. Buenos Aires. Editorial Planeta.

Silva, D. y Rodríguez, C. (2017). Adolecer lo común. Mides. Recuperado de <https://www.inau.gub.uy/cenfores/biblioteca-digital/recursos-en-linea/item/2020-adolecer-lo-comun-silva-balerio-carmen-rodriguez>

OPP (2019). Aportes para una estrategia de desarrollo 2050. Montevideo.

¿Son compatibles la educación privada y el derecho a la educación en clave de equidad social?

Prof. Fabrizio Patritti¹

El siguiente artículo intenta ser una invitación a pensar nuevas formas de lo posible entre la articulación de la educación privada y el derecho a la educación.

El mismo no se va a centrar en la legitimación o no de la educación privada, ya que la misma está garantizada por la propia Constitución y su nacimiento y desarrollo en nuestro país estaban presentes desde antes de convertirnos en una República. Basta como ejemplo mencionar el Colegio San Francisco Xavier de los Jesuitas en el interior del país que data del 1717 o las crónicas conocidas del colegio franciscano del San Bernardino, donde ya en 1774 transitaba su formación Artigas (Pierotti, 2015).



Es importante contextualizar que la educación privada en nuestro país hoy mantiene una proporción muy minoritaria de alumnos. La educación pública, a través de la ANEP, es el principal proveedor de los servicios educativos en nuestro país en los distintos subsistemas, los que contemplan las múltiples trayectorias educativas que van desde la educación inicial hasta la formación técnica profesional. En el informe “La situación educativa en el Uruguay” (ANEP, 2019) se presenta la siguiente proporción que da cuenta de la afirmación precedente: el 84,2% de la cobertura educativa del total de la matrícula país desde Inicial a Media Superior se realiza a través de la ANEP, mientras que el 15,8% se gestiona a través de diferentes ofertas de la educación privada. Esta proporción se mantiene, a grandes rasgos, hasta nuestros días. En el informe del Monitor Educativo Liceal para el periodo 2021-2022 se plantea que del total de alumnos del país en Secundaria el 82% la transitó en centros educativos públicos, 3,6% en programas educativos diversos y 14,4% en centros educativos secundarios privados.

Diferentes ofertas expresan un carácter distintivo de la educación privada: la heterogeneidad de sus propuestas. Heterogeneidad que va desde proyectos educativos con diferentes fórmulas para el 1% más rico del país, hasta numerosos centros educativos enclavados en barrios populares y con población vulnerable, a los que asisten alumnos de familias trabajadoras y también familias de escasos recursos económicos. La asimetría de las diferentes propuestas y las diferentes poblaciones objetivo que las integran es una evidencia que rompe la idea de un bloque monolítico o uniforme en la educación privada.

De todos modos, un denominador común que atraviesa estas propuestas, lógicamente, es que el acceso a estos servicios se realiza a través de un pago de aquellos que tienen la capacidad de realizarlo. Esto no excluye que los distintos centros educativos privados tengan diferentes mecanismos para incluir a través de becas y consideraciones especiales a estudiantes cuyas familias no pueden cubrir dichos costos. La proporción de alumnos con esta modalidad de acceso a los centros educativos es reducida y no la regla.

Otro denominador común en relación a la educación privada es la insuficiente investigación de forma sistemática y con una visión de conjunto (integral), que no solo de cuenta de su diversidad, sino también que genere evidencia para permitir un acercamiento en profundidad a sus desafíos, posibilidades, fortalezas y oportunidades de mejora, así como condiciones de posibilidad de contribuciones a todo el sistema educativo en general.

Desde el terreno de las promesas incumplidas de la inclusión educativa

Untoiglich, Szyber y otros (2020) hacen un recorrido por las diferentes declaraciones internacionales que, alzando la voz de la educación de cientos de países y desde políticas de diferentes Estados, plantean la preocupación y llaman a la acción para velar por

los más desprotegidos. Declaraciones de Jomtien (1990), Salamanca (1994) e Inchon (2015) con urgencia ponen en común el acento en la necesidad de incluir en el sistema educativo a los sectores más vulnerables social y económicamente, y generar las estrategias socioeducativas que permitan modelos pedagógicos de accesibilidad para una población de niños y adolescentes que no pueden sostenerse en dicho sistema (el drama de la deserción).

Esta inclusión, además, se entiende debe ir de la mano de propuestas pedagógicas adaptadas para una población vulnerable de niños y adolescentes, a la que se suman e interactúan dificultades de aprendizaje, rezago escolar y condiciones socioemocionales adversas atravesadas por distintas modalidades de violencia. En estos últimos 30 años de avances y retrocesos, la investigación educativa y la lógica de los hechos nos siguen interpelando con las enormes desigualdades que desde el origen y nacimiento acrecientan brechas entre los que tienen acceso a una educación de calidad y los que no.

Incluso aquellos jóvenes que han logrado vencer grandes dificultades y culminado sus estudios secundarios vuelven a encontrar grandes obstáculos para desarrollar sus vidas en el mercado laboral. Sólo a efectos ilustrativos, una investigación de trayectorias educativas en Argentina (del Conicet-Flacso) reveló que en un primer año post-egreso sólo el 45% de los jóvenes sigue estudiando y el 55% no asiste a ningún curso educativo formal. Se destaca que los estudiantes de bajos ingresos son los que tienen mayores dificultades a la hora de continuar y más aún de finalizar estudios terciarios, así como de conseguir un trabajo, mientras que la población perteneciente a sectores medios y altos (económica y culturalmente) pudo estudiar como una actividad realizada de forma exclusiva.

La cuna o el origen, e incluso en nuestras sociedades el código postal, sigue siendo un condicionante poderoso para la desigualdad y para la reproducción de la pobreza.



En palabras de Gregorio Luri (2013):

No solamente sigue habiendo conocimientos poderosos, sino que cada vez lo son más. El acceso a los mismos es diferente según el medio cultural en el que los niños se desarrollan, pero si un niño rico encuentra al llegar a la escuela cerradas las puertas del conocimiento, tiene otros lugares a los que acudir. El pobre, no. (p. 13).

En la nueva edición de Monitor Educativo Liceal, con datos para el período 2021-2022, se plantea una fuerte desvinculación expresada en una cantidad importante de alumnos que abandonan los estudios de un año al otro. El indicador abordado se construyó a partir de la matriculación y la rematriculación al año siguiente. A partir de los diferentes análisis, algunas cifras son contundentes y todas apuntan al aumento de la desvinculación u abandono (del 2021 al 2022 el indicador de desvinculación fue de un 5,4% de estudiantes en Ciclo Básico y de 12,6% en bachillerato). En esta desvinculación los quintiles inferiores de pobreza se destacan.

Desde una visión general, Juan Carlos Tedesco (2012) plantea dos grandes “fuentes de insatisfacción” frente a la problemática antes mencionada: 1) dificultades para garantizar niveles de educación que permitan una inserción laboral y 2) dificultades para generar climas institucionales que generen escenarios propicios para mejorar los resultados en los procesos de enseñanza - aprendizaje.

Y se pregunta: “¿Es posible cambiar la educación?”.

Su respuesta no se hace esperar:

El interrogante fundamental que debemos responder es el que plantea la cuestión de cómo rompemos el determinismo social de los resultados de aprendizaje. Ésta es la gran pregunta que a todos nos interpela, y en cuya respuesta el factor temporal —*la urgencia de intervenir*— constituye un aspecto fundamental, ya que debemos evitar que se consoliden los mecanismos de reproducción de la pobreza. (p. 127).

Respuestas provisorias, experimentales y en desarrollo desde la clave de equidad educativa

Desde los años 90 a lo largo de la región, en Estados Unidos de América y Europa (con España y modelos de educación concertada), junto a la necesidad de intervenir en territorio para *cambiar la pisada*, aparecen una serie de proyectos educativos que en clave de equidad buscan dar respuesta al interrogante de si es posible un cambio educativo

en sectores vulnerables, desfavorecidos económica y culturalmente, y desafiantes, debido a los obstáculos que niños, adolescentes y familias deben sortear día a día para sobrevivir ante las adversidades de la pobreza y las inequidades.

Estos proyectos educativos en sus diferentes versiones y diversidad de diseños convergen en la condición de integrar a) la condición de gestión privada de los centros; b) garantizar el derecho a la educación y educación de calidad en poblaciones vulnerables de acuerdo a su contexto socioeconómico (población afrodescendiente en modelos insignia en Estados Unidos, inmigrantes en sociedades europeas, pobreza económica y cultural en América Latina); c) accesibilidad (modelos “free access” norteamericanos, acceso gratuito y/o subvenciones especiales), y d) ingresos aleatorios o por lotería o siendo el sistema estatal quien determina el ingreso a los mismos.

De este modo, en estos proyectos educativos de variadas expresiones, con identidades propias de cada cultura y centro escolar, en el correr de estos años se han desarrollado un conjunto de prácticas educativas posibles de ser compartidas y adaptadas en diferentes contextos y realidades.

Algunos elementos comunes que trascienden las idiosincrasias de estas experiencias educativas

Son innumerables las investigaciones acerca de diferentes proyectos educativos en contextos de pobreza en el mundo, particularmente en la región y, sin dudas, en América Latina.

Las líneas de investigación se enmarcan en abordajes cuantitativos, cualitativos y mixtos, y hay extensa bibliografía a nivel internacional (organismos internacionales) acerca de las bondades y limitaciones de estos proyectos.

Existen, a mi modo de entender, dos producciones académicas que brindan elementos para abordar aspectos claves de estos centros educativos (en sus distintas versiones y posibilidades de diseño). Una, la pesquisa realizada por 15 investigadores en Chile cuyos resultados se sintetizan en el estudio de UNICEF “Escuelas efectivas en sectores de pobreza: ¿Quién dijo que no se puede?”. En la misma se realizan 10 afirmaciones centrales que nos brindan el puntapié inicial para analizar claves identitarias de un modelo eficaz de educación en contextos de pobreza y problematizar el constructo replicabilidad en educación. Si bien estas escuelas tienen similitudes que les otorgan cierta “familiaridad” en prácticas y aspectos concretos de su cotidianidad, también tienen diferencias marcadas y condiciones de posibilidad no comunes desde la gestión institucional y pedagógica. Por otro lado, ninguna de las escuelas consideradas en la investigación deja de prestar atención y trabajar duramente en estas diez dimensiones: 1) disposición del profesor al trabajo riguroso y compromiso profesional; 2) altas expec-



La asimetría de las diferentes propuestas y las diferentes poblaciones objetivo que las integran es una evidencia que rompe la idea de un bloque monolítico o uniforme en la educación privada.

tativas sobre sus alumnos; 3) foco en el Aprendizaje; 4) trabajo en Equipo; 5) nada al azar; 6) estructuración de las clases; 7) variedad de metodologías y recursos; 8) buen manejo de la diversidad; 9) buen manejo de la disciplina, y 10) evaluación permanente.

A los diez años, encontramos una nueva investigación: “Nadie dijo que era fácil. Escuelas efectivas en sectores de pobreza, diez años después” que, continuando la investigación anterior, nos permite analizar y entender los diferentes procesos desde centros concretos y desde un modelo longitudinal.

Centros Educativos gratuitos y de gestión privada en el Uruguay. Una experiencia en desarrollo y en clave de aprendizaje

En Uruguay los centros educativos gratuitos y de gestión privada surgen en la capital (Montevideo) hace ya 20 años con la fundación del Liceo Jubilar en el barrio Casavalle, dando respuesta a la necesidad de los vecinos que no accedían en su territorio a educación secundaria. No es de extrañar que este primer centro haya sido de carácter confesional, ya que en la región y en la zona estos proyectos educativos privados han trabajado y trabajan en contextos desfavorecidos económicamente.

A lo largo de estos años se han sumado unos 6 centros educativos de gestión privada y acceso gratuito de carácter confesional y/o laico en los barrios más vulnerables de la ciudad. También en el interior del país. Todos ellos con un sistema de ingreso por sorteo o alguna modalidad alineada a proteger la trayectoria de la población más débil del medio en el que desarrollan sus actividades.

Cada uno de ellos, en el margen de sus posibilidades, ha generado vínculos comunitarios con actores de su entorno y con organizaciones sociales, gubernamentales y empresas que colaboran y generan relaciones de sinergia.

Algunos de ellos trabajan en proyectos con infancias y centros comunitarios, integrando y fortaleciendo con la secundaria las trayectorias de los alumnos.

Los Centros Educativos Impulso (antes Liceo Impulso) son uno de los proyectos que en su crecimiento cuenta hoy, desde este modelo de gestión, con tres niveles de educación formal: Primaria, Secundaria (Ciclo Básico y Bachillerato completo) y Bachillerato Tecnológico perteneciente al subsistema de la Dirección General de Educación Técnico Profesional (DGETP), ex UTU.



20 años... ¿No es nada?

En educación los tiempos de cambio y de transformación no siempre son veloces e incluso nos resultan *lentos* ante los desafíos en múltiples direcciones que atraviesan al campo de lo educativo.

Veinte años en centros educativos con señales de identidad como lo son los de gestión privada y acceso gratuito permiten tener al menos un espacio temporal para habilitar análisis, evaluaciones, conocer de sus logros, límites y potenciar aquello que puede funcionar y mejorar o cambiar aquello que deba reformularse. Como toda experiencia educativa son comunidades de aprendizaje en sentido general, que en su crecimiento están aprendiendo y esa debe ser la clave fundante.

Algunas reflexiones que me inspiran:

1. Es posible compatibilizar educación privada y derecho a la educación en clave de equidad social. La educación privada no es patrimonio de una elite, es una forma de hacer, es una modalidad de gestión. Y como tal debe ser evaluada.
2. Las experiencias educativas (como en este caso los centros de gestión privada y acceso gratuito y sus distintas modalidades en el mundo) tienen una virtud que es permitir experimentar y desarrollar acciones que en otros escenarios y condiciones no siempre son posibles de realizar o desarrollar. Por lo tanto, **una de sus funciones es ser disruptivas en algún aspecto del inconmensurable mundo de lo educativo. Experiencias disruptivas en el sentido de romper con lo establecido para intentar dar pasos en la mejora de lo existente.**
3. Es necesario realizar investigaciones robustas y serias (como lo han hecho otros países) para generar evidencias acerca de lo que funciona o no en estas experiencias, ya sea para mejorarlas en su gestión a la interna, como para ofrecer herramientas o prácticas posibles de ser compartidas y apropiadas por otros centros para la resolución de problemas o situaciones comunes.
4. Pueden ser un espacio de intercambio, de encuentro y de discusión académica y profesional sobre cómo se enseña y cómo se aprende en contextos de pobreza.

En “La escuela bajo sospecha” Tenti Fanfani (2021) nos invita a pensar cuando sostiene que:

[...] los ideales también deben de estar acompañados por el desarrollo de estrategias, tecnologías, procedimientos, técnicas, en síntesis, por un *know how* que solo puede lograrse mediante la investigación-acción y la experimentación. Dicho, en otros términos, en el campo de la pedagogía hay un desequilibrio entre el deber ser, el ser y el cómo de la educación. (p. 228).

Desde esta perspectiva, entiendo que una lectura sobre estos centros a partir de este enfoque o reflexión puede iluminar su razón de ser. Al final de cuentas, en lo que sí estamos de acuerdo es en que, en contextos de pobreza, miles de niños y adolescentes no pueden esperar.



REFERENCIAS

¹ Profesor de Filosofía (IPA); Licenciado en Ciencias de la Educación (Udelar); Licenciado en Psicología (Udelar); Director del liceo Impulso desde el 2013.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEP, Codicen. (2019). La situación educativa en Uruguay. Montevideo. ANEP.

Bellei, C., Vanni, X., Morawietz, L., Valenzuela, J.P. (comps.) (2015). *Nadie dijo que era fácil: escuelas efectivas en sectores de pobreza*. Universidad de Chile. CIAE. Ediciones LOM.

El Atlas de la Educación. (2019). *Entre la desigualdad y la construcción de futuro*. Unipe: Universidad Pedagógica Nacional. Argentina.

Luri, Gregorio. (2021). *La escuela no es un parque de atracciones. Una defensa del conocimiento poderoso*. España. Ariel. Segunda Edición.

Perotti, Nelson. (2015). *Educación en el Montevideo Colonial. El enseñante y sus métodos (1726-1814)*. Páginas de Educación. Vol. 8. Núm.1.

Tedesco, J.C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Académica. Universidad de San Martín.

Tenti Fanfani, E. (2021). *La escuela bajo sospecha*. Barcelona. Siglo XXI Editores.

Unicef (2004). *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*. Gobierno de Chile. Ministerio de Educación.

Untoiglich, G. y Szyber, G. (comps.) (2020). *Las promesas incumplidas de la educación. Prácticas desobedientes*. Buenos Aires. Noveduc.

El derecho a la educación y la educación privada: ¿carga u oportunidad?

Prof. Pablo Cayota¹

Es el Estado quien debe garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación a todos los niños y jóvenes en el Uruguay. Así lo establecen con claridad la Constitución de la República, las leyes vigentes y los convenios internacionales firmados por nuestro país. Leyes de educación sucesivas en el tiempo fueron ampliando los años considerados obligatorios en un proceso lento pero irreversible. Desde la ley de 2008, es obligatoria la educación hasta la culminación del bachillerato en cualquiera de sus modalidades posibles. Si bien la Ley de Urgente Consideración introdujo la distinción entre la obligatoriedad de la educación y la de la asistencia a los centros educativos, abriendo la puerta a otros modelos diferentes al tradicional de nuestro sistema educativo, hasta el momento ello no ha tenido consecuencia alguna en relación a la obligación del Estado de cumplir con el precepto constitucional y legal de garantizar el derecho a la educación.



La obligatoriedad de la educación es un instrumento fundamental para que el Estado garantice el cumplimiento cabal del derecho a la educación de todos los niños y adolescentes. Sin embargo, más allá de los importantes avances que se han realizado en nuestro país en esta dirección en el último siglo y que es necesario valorar y ponderar, ello no puede ocultar todo lo que falta por hacer para lograr su efectivo cumplimiento.

A los 16 años de edad el 15% de los estudiantes abandonó el sistema educativo, a los 19 el 42% y a los 23 cerca del 60%. Esto significa que sólo 4 de cada 10 estudiantes culminan la educación obligatoria en Uruguay. Aunque son datos conocidos, se reiteran aquí pues son los principales testigos del incumplimiento sostenido de un derecho fundamental por parte del Estado. Si bien estas tasas de culminación están condicionadas fuertemente por el contexto socio-económico, no explican a cabalidad la desigualdad educativa como fenómeno complejo.

En todos los contextos existen porcentajes significativos de estudiantes que *distorsionan* los resultados esperables. Ello es revelador de que, si bien el lugar de origen está muy asociado a los resultados, no todo es producto del contexto. El deber del sistema educativo es generar bienes públicos para todos y por ello se constituye como uno de los instrumentos del Estado para garantizar el derecho a la educación.

Los indicadores de la desigualdad educativa no sólo son consecuencia de problemas sociales que deben ser abordados por otras áreas del Estado, sino que tienen que ver con la especificidad del hacer educativo en los propios centros. El sistema educativo es parte del problema y debe ser parte de la solución de las inequidades sociales.

En relación al rol del sistema educativo para el cumplimiento del derecho a la educación es conveniente realizar algunas precisiones conceptuales. No debe atribuirse el carácter de bien público de la educación exclusivamente a una modalidad de gestión específica. **Confundir lo público y lo estatal, considerándolos como sinónimos, es una imprecisión conceptual que puede generar errores importantes en la valoración del fenómeno educativo. Es posible producir bienes públicos desde el sector privado y la sociedad civil, lo que de hecho sucede.** Y también es posible que acciones del estado beneficien a determinados sectores privados, lo que de hecho también sucede.

Siguiendo a Cristovam Buarque, consideramos que la educación debe propender a la generación de bienes públicos independientemente de su modo de gestión. El aporte de una institución educativa a su construcción depende mucho más de los objetivos que se proponga y lo que efectivamente haga para lograrlos que de su modo de gestión. Ejemplo: un médico egresado de una institución privada que se compromete en su trabajo profesional con la salud pública en contextos vulnerables y un médico egresado de una universidad estatal que dedica su vida profesional a realizar cirugías plásticas de famosos en Miami nos obligan a definir mejor el carácter público o privado de

El deber del sistema educativo es generar bienes públicos para todos y por ello se constituye como uno de los instrumentos del Estado para garantizar el derecho a la educación.

Los indicadores de la desigualdad educativa no sólo son consecuencia de problemas sociales que deben ser abordados por otras áreas del Estado, sino que tienen que ver con la especificidad del hacer educativo en los propios centros. El sistema educativo es parte del problema y debe ser parte de la solución de las inequidades sociales.



una formación. Sólo por esta condición, es posible disponer la habilitación con control estatal de los servicios educativos privados para acreditar saberes. La educación habilitada, siendo privada, es parte del sistema público de enseñanza y por ello recibe el control del estado.

La Constitución de la República en sus artículos N° 68 y N° 69 garantiza la libertad de enseñanza, el derecho de los padres y tutores a elegir la educación que prefieran (Art. N° 68) y exonera de impuestos nacionales y municipales a las instituciones privadas “como subvención de sus servicios” (Art. N° 69). La libertad de enseñanza es un correlato del derecho de las familias a la elección de la educación para sus hijos. Pero el sentido de las exoneraciones también tiene que ver con *sus servicios*. Servicio que brinda y que colabora para el cumplimiento de la obligación constitucional de garantizar el derecho a la educación por parte del Estado. El constituyente previó que, lejos de ser sistemas excluyentes uno del otro, los centros estatales y privados pueden cumplir funciones complementarias para el logro del objetivo. No existe una sola manera de hacerlo.

El sentido de las exoneraciones también tiene que ver con *sus servicios*. Servicio que brinda y que colabora para el cumplimiento de la obligación constitucional de garantizar el derecho a la educación por parte del Estado. El constituyente previó que, lejos de ser sistemas excluyentes uno del otro, los centros estatales y privados pueden cumplir funciones complementarias para el logro del objetivo.

Los subsidios obtenidos por el sector privado son solo una parte del costo de implementación de los servicios que prestan. Sin ellos la mayoría de los centros privados cerrarían por inviables, salvo unos pocos de élite. El resto de sus costos son financiados por las familias que deseen y pueden hacerlo, permitiéndole al Estado priorizar sus recursos de manera más focalizada. **La educación privada en Uruguay no implica un costo adicional para el Estado. Por el contrario, implica un ahorro real de recursos pues colabora en el cumplimiento de la obligación estatal.**

Según Unicef el gasto privado en educación en Uruguay asciende a U\$S 920 millones de dólares, equivalente al 1,6% del PBI (De Armas, 2017, p. 30). Razonando por el absurdo, si se suprimieran las exoneraciones, el estado debería absorber este costo diri-

gido a los sectores más pudientes de la sociedad, realizando una distribución regresiva de los recursos colectivos.

La educación de gestión privada también tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento del derecho a la educación de todas y todos, siendo parte de un sistema educativo único en sus objetivos y responsabilidades pero diverso en las trayectorias y modalidades que habilita.

No es correcto sostener que las inequidades del sistema educativo se originan en la existencia de los dos modelos de gestión. Hay enormes brechas de aprendizajes y culminación, al interior de ambos. No son realidades homogéneas. Sin embargo, en ambas se generan experiencias que logran modificar en términos educativos algunos condicionamientos de origen.

La educación de gestión privada, en particular la católica, es pre-existente al Estado. En efecto, el 10 de setiembre de 1815 José Artigas encargó al sacerdote José Benito Lamas la fundación de la escuela de la patria en Purificación. Más allá de la opinión que sobre ella se tenga, la educación privada ha ocupado un lugar en la historia de la educación de nuestro país.

Solo a título de inventario, podemos señalar algunos aportes de la Educación privada a la educación nacional:

- El papel que le cupo en el período dictatorial, donde centenares de docentes proscritos en el sistema estatal encontraron un lugar donde trabajar y formar a otros docentes, donde muchos nóveles docentes encontraron otra manera de trabajar en libertad. No es casualidad que la reorganización sindical en la educación se iniciara con los trabajadores de la enseñanza privada creando la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza (asociaciones de trabajadores del Colegio Latinoamericano, de los colegios Maristas y del Crandon fueron los primeros en constituir el organismo) y participando de la Mesa Representativa del PIT representando a la Educación, a la que se sumaron rápidamente los sindicatos del sector público cuando pudieron constituirse.
- Innovaciones diseñadas y experimentadas en el sector que fueron incorporadas luego a la educación estatal. Podemos listar algunas: la figura del maestro comunitario, los campamentos educativos, aprendizaje basado en proyectos, educación sexual y educación emocional, educación para padres, tiempos personalizados, coordinadores de área, educación bilingüe, formación docente situada, equipos multidisciplinarios, coordinación en territorio con organizaciones sociales,



integración de las lógicas de los subsistemas (Inicial, Primaria, Secundaria), reformulación de roles de dirección, adscripción, y otros.

Tal como lo demuestra el Informe sobre el Estado de la Educación de Ineed (2018-2019) es en los centros de gestión privada donde más se ha avanzado en los procesos con la inclusión de alumnos con discapacidades. En un terreno donde todavía queda mucho por hacer en el sector privado y estatal para garantizar el derecho a la educación es importante señalar los esfuerzos que el sector privado viene haciendo. Asumiendo que *incluir no es abrir la puerta, sino dar la bienvenida*.

Un capítulo muy importante ha sido el de la formación docente. El primer reconocimiento al carácter universitario de la formación docente provino de una institución privada universitaria (Claeh) en 1997, cuando batalló y logró ante el MEC el reconocimiento de un posgrado universitario tomando el título de profesor o maestro como de grado para el cursado. De allí en más, han proliferado las posibilidades de posgrados para los docentes, mientras aún se discute cómo lograr el grado universitario para esta profesión.

Los tan discutidos liceos *privados gratuitos* como el Jubilar, Espiga, Impulso, etc., están trabajando con alumnos realmente vulnerables con resultados interesantes. Se podría decir que algunos tienen algún tipo de selección al ingreso. Es discutible. Lo que no puede discutirse es que la población con la que trabajan pertenece a sectores que en su mayoría fracasan en el sistema educativo estatal. Así lo comprobó el censo que realizó el Ineed en 2018. Por su modalidad de financiamiento, no es un modelo para generalizar. Pero, ¿por qué descalificar las experiencias cuando están teniendo logros que generan aprendizajes para todo el sistema? ¿No hay nada para aprender de las experiencias? El origen de las disposiciones que dieron lugar a su financiamiento tenía este sentido: fondos públicos para la innovación social.

No podemos desaprovechar los esfuerzos realizados debido a confusiones conceptuales sobre lo público, lo estatal y lo privado.

No existe en Uruguay riesgo alguno de privatización de los servicios de educación. Muy por el contrario, el sector privado ha mantenido históricamente un rol testimonial y colaborativo con la educación estatal. En la actualidad abarca en promedio, al 15% de la matrícula total de la educación. El 70% de los docentes que trabajan en la educación privada lo hacen también en la estatal. Lejos de establecer confrontaciones, se trata de generar sinergias y complementariedades para lograr el cumplimiento del derecho a la educación.

Sin embargo, es indispensable distinguir entre proyectos educativos con identidad, sentido, historia y compromiso con el derecho a la educación de nuevos mega-emprendimientos en términos de inversión, poco creíbles para quienes conocen de administrar

centros educativos de gestión privada. En efecto, inversiones sin historia de varios millones de dólares resultan poco creíbles en términos de recuperación y sostenibilidad. No es cierto que los centros educativos de gestión privada sean buenos negocios en términos económico-financieros si las cosas se hacen bien.

Por ello es importante destacar que la educación de gestión privada en Uruguay no es un todo homogéneo. Hay muchos proyectos con historia y sentido, comprometidos desde sus identidades con el derecho a la educación. Otros no.



REFERENCIAS

¹ Profesor de historia (IPA); Director General del Instituto Santa Elena; Integrante de la Comisión Directiva del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) como representante de la educación privada hasta el 2019.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución de la República. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

INEEd (2014). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014. Montevideo.

UNICEF Uruguay (2017). Trayectorias educativas en Uruguay: principales rasgos, tendencias y desafíos para las políticas públicas. Fondo de las Naciones Unidas.

INEEd (2021). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2019-2020. Montevideo. Recuperado de <https://bit.ly/3UEtkfR>

La hipermercantilización de la enseñanza privada

Prof. Sergio Sommaruga ¹

Resumen

El propósito del presente artículo es dejar asentadas algunas reflexiones en relación a la hipermercantilización de la enseñanza privada, particularmente en su modalidad formal. A los efectos, se entiende por enseñanza formal aquella que desarrollan las instituciones privadas dedicadas a la educación y que organizan sus procesos de escolarización en arreglo y sujeción a los planes y disposiciones ordenadas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

A mi entender, esta tendencia viene desarrollándose ulteriormente en este sector de la institucionalidad educativa del país en las últimas décadas, bajo una relación que conjuga la relevancia de su incidencia con su desapercibimiento social e institucional.

A tal fin se propondrá una explicación del uso de la palabra *hipermercantilización* como término significativo para dar cuenta de este fenómeno, una definición conceptual sobre el mismo y se verán algunos de sus rasgos comportamentales más salientes.

Asimismo, se compartirán argumentos sobre la necesidad de restituir la visibilidad de la enseñanza privada como parte de una política pública, en tanto esa condición establece una fuente de legitimidad relevante para rectificar dicho proceso.

Por último, vale decir que también es interés del artículo propender a problematizar la pronunciada ausencia del estudio crítico sobre lo que acontece dentro de la institucionalidad de la enseñanza privada. Se infiere que dicha orfandad es parte de la explicación sobre la relativa imperceptibilidad de los cambios que impone esa tendencia en la enseñanza privada y sus efectos más allá de ésta.



Enseñanza privada ¿un punto ciego en el debate sobre los problemas de la educación?

La enseñanza privada en Uruguay no existe en el debate público, al menos no en términos de centralidad reflexiva. La voracidad del discurso sobre la *crisis de la educación pública*, que ha campeado con particular intensidad en los últimos lustros, parece dejar inapetente los análisis sobre el resto de las realidades educativas. Tanto es así que la mayor parte de las veces que se hace alusión a la enseñanza privada en el debate educativo se realiza de forma elíptica, generalmente subsumida en discursos que se refieren a la *crítica* situación de la enseñanza pública.

En estos casos, sea de forma explícita o por antonomasia, en la mayoría de los discursos provenientes de los sectores formadores de opinión y fundamentalmente por quienes abrevan en una concepción mercadocéntrica del funcionamiento social, la enseñanza privada suele aparecer como faro paradigmático del camino al éxito pedagógico. Cuando se avizora, de tanto en tanto, alguna referencia específica a la situación de la enseñanza privada se hace únicamente de manera colateral, focalizada y episódica, generalmente asociada a alguna controversia coyuntural.

Este tipo de intervenciones, a veces desencadenada por los beneficios tributarios del sector, otras veces por alguna apelación de sesgo apologista sobre las escuelas privadas tipo chárter, no ofrecen una mirada sistemática y global de los nudos problemáticos de la enseñanza privada y de la relación de éstos con el sistema educativo como un todo. Vale decir que tampoco es usual encontrar investigaciones académicas que tengan a la enseñanza privada como objeto de estudio. Sin desmedro de los aportes de enorme valía que han sido provistos por la Universidad en relación al estudio y comprensión de las distintas formas y contenidos de las tendencias privatizadoras sobre la enseñanza pública, poco hay escrito en general sobre las problemáticas endógenas de la enseñanza privada.

La escasa producción de conocimiento en la materia no ha permitido avanzar en profundidad analítica, conceptual y hasta epistemológica sobre las realidades ulteriores de la enseñanza privada. Este déficit no le hace bien a la comprensión de la cuestión educativa en general y tampoco creo que les haga ningún bien a los actores de la enseñanza privada que asumen compromisos pedagógicos en clave de aportar a una sociedad más solidaria, democrática y culta.

Esta circunstancia retardataria lleva ya muchísimos años de vigencia y debería ser parte del cuestionamiento en el debate sobre educación.

¿Por qué razones el estudio de la enseñanza privada tiene este carácter exangüe? ¿Es producto de una actitud intencional y programada o la consecuencia silenciosa de una

incidencia ideológica no reflexionada? ¿Podría sostenerse que es por razones de irrelevancia cuando estamos hablando de un sector educativo que abarca una matrícula de 115.000 estudiantes, donde se desempeñan más de 17.000 docentes y que sin duda tiene un peso gravitante en la formación de muchos de los cuadros directivos de la política y la economía?

La ausencia de masa crítica es un obstáculo para el conocimiento en todos los terrenos y este tema no debería ser la excepción. Una mayor producción académica sobre las realidades del sector coadyuvaría a superar el prejuicio que asocia los análisis críticos sobre la enseñanza privada a una disposición cancelatoria. Tal preconcepción opera, concomitantemente, como una salvaguarda para que los cambios en curso dentro del sector permanezcan fuera del radar y del debate, y por tanto al margen del necesario contralor social y democrático de los procesos educativos.

Asimismo, la carencia de una línea de análisis riguroso en esta materia termina retroalimentando los panegíricos que asocian la gestión educativa privada al éxito pedagógico. Discursos que nunca dan vista a las evidencias y premisas en las que sostener una conclusión de tal envergadura y que, vale decir, omiten las condiciones sociales estructurales que subyacen y condicionan los procesos educativos.

¿Es la enseñanza privada una política pública?

Para advertir la pertinencia y necesidad de una reflexión detenida sobre la realidad de la enseñanza privada en Uruguay es del caso dar cuenta de lo que, se supone, es una obviedad aunque en función del estado de cosas no lo sea.

La enseñanza privada es una política pública aunque, en la lógica de las circunstancias y el fulgor de los imaginarios, tiende a estar más cerca del mundo del *laissez faire, laissez passer* que del mundo de las dinámicas de lo público.

Hay un supuesto irreductible que va contra esos imaginarios: la condición de posibilidad para el despliegue y sostenimiento de la enseñanza privada en el mundo contemporáneo está dada por la delegación relativa del poder público en el ámbito privado de una de las funciones vitales de la sociedad para su reproducción. Esta condición institucional tiene en nuestro caso un enclave constitucional.

Restituir la visibilidad de la enseñanza privada como parte de la política pública es cardinal para desnaturalizar la idea de la misma como un ámbito del *laissez faire, laissez passer*, para problematizar la responsabilidad del Estado en el proceso de hipermercantilización que afecta la institucionalidad privada y redimensionar el papel del espacio público y su función rectora en la rectificación del mismo.



Sin pretensión de agotar el marco de análisis al respecto, en este punto ni en ningún otro, entiendo del caso evidenciar tres grandes razones que justifican que la enseñanza privada sea pensada como una política pública y que por lo tanto sea ésta quién asuma, ante las nuevas realidades, la demarcación del ancho de banda en que la misma discurre.

1. Las instituciones de enseñanza privada, como expresión de las políticas educativas en general, son parte de los actuales mecanismos de reproducción cultural de la sociedad y por tanto inciden en las condiciones que asume su desarrollo. Lo que éstas hacen es tan relevante como lo que hacen el resto de las instituciones que tienen esa tarea en sus hombros. En este aspecto, la inscripción en el derecho público o privado de las instituciones educativas no representa ninguna diferencia sustancial.

Miles de niños, niñas y jóvenes ejercen su derecho a la educación a través de éstas instituciones. Allí se forman y socializan, aprenden a relacionarse con sus entornos, a manejarse en la complejidad y a proyectarse en la sociedad. El acontecer educativo de las instituciones de enseñanza privada es un asunto de interés público porque lo que está en ejercicio es el derecho a la educación y lo que se está construyendo es la reproducción cultural de la sociedad.

Pensar a las instituciones de la enseñanza privada por fuera de la política pública y por tanto del control democrático y del debate sobre política educativa, no significa otra cosa que validar en los hechos la máxima capitalista del *laissez faire, laissez passer*.

2. Una de las características inherentes a los Estados es el ejercicio del control. Para ejercer el control, que siempre es histórico, relativo y conflictivo, los Estados tienen un abasto de herramientas de poder. En sociedades reguladas por el estado de derecho, la legislación establece el marco de posibilidades con la que los poderes públicos intervienen en la sociedad para pautar el funcionamiento social y de ese modo hacer efectivo su poder. Mal que les pese a sus adoradores ideológicos, el propio mercado tiene como garantía última de su existencia y funcionamiento el ejercicio del poder del Estado.

En el caso de la enseñanza privada, el llamado mercado educativo, configurado por la oferta educativa de las instituciones de enseñanza privada y por la demanda de particulares para educarse, también está condicionado en su existencia por la autorización y las regulaciones del Estado, inclusive en el caso de los centros de enseñanza privada no habilitados. Desde el orden constitucional, pasando por leyes específicas en la materia, hasta los actos administrativos de la ANEP con efectos vinculantes, dan cuenta de la determinación pública de la existencia de la enseñanza privada.

Pero estos no son los únicos indicadores de la raigambre pública y de la función reguladora del estado sobre la enseñanza privada. Inciden sobre ella las regulaciones de otros poderes públicos más extensivos, como las resoluciones de los consejos de salarios, las disposiciones del ministerio de trabajo o del ministerio de salud pública, como ostensiblemente se patentizó durante la emergencia sanitaria.

Desconocer el condicionamiento público de la enseñanza privada es, por lo antedicho, un contrasentido social y una ilusión ideológica.

Llegados a este punto podemos concluir que una parte importante del problema de la hipermercantilización de la enseñanza privada radica en lo que la política pública ha permitido que pase, sea por acción o por omisión.

3. El *gasto tributario*. Las instituciones de enseñanza privada reciben del Estado un subsidio indirecto que propicia y condiciona, en la mayoría de los casos, su propio mantenimiento en el mercado.

Según estimaciones realizadas por los economista de COMUNA las transferencias de dinero, producto de la renuncia fiscal, que hace el conjunto de la sociedad hacia las instituciones de enseñanza privada duplica, al menos, las transferencia monetarias que realiza el MIDES hacia la población del quintil más pobre de la sociedad. Estas transferencias son parte de una regulación estatal establecida en el artículo 69 de la constitución vigente, descendiente del artículo 60 de la reforma constitucional de la dictadura de Terra.

Anualmente y solo por un subconjunto de las exoneraciones fiscales determinadas por la exoneración del pago de IVA facturación y de IRAE, el Estado renuncia a cobrar aproximadamente 4500 millones de pesos al conjunto de la enseñanza privada. Estas exoneraciones, siendo las



de mayor calibre, no agotan el esfuerzo que realiza la sociedad para mantener la enseñanza privada. Se debe sumar a esta inyección indirecta de recursos la exención de pago de los tributos municipales y la exoneración del pago de la contribución especial que deben realizar todos los empleadores, privados y públicos, para el cofinanciamiento de la seguridad social. El aporte patronal al Banco de Previsión Social (BPS), que en el caso de la enseñanza pública asciende al 19,5% del salario nominal de los más de 43.000 docentes que se desempeñan en centros de la ANEP, es cero para los empleadores de la enseñanza privada.

Asimismo es menester anotar en el registro del aporte económico que realiza el Estado en favor de la enseñanza privada, las transferencias monetarias que reciben las escuelas tipo chárter instaladas en nuestro país. Estas regulaciones estatales configuran una suerte de privatización del uso de los impuestos que el Estado le permite hacer a los grandes capitales para financiar este tipo de instituciones privadas de enseñanza caracterizados por no cobrar cuota a sus estudiantes.

Este tipo de centros privados de enseñanza tomaron mayor vuelo en nuestro país a partir de la segunda década del siglo en curso, fundamentalmente a partir de la aprobación de la ley 18083, aprobada en el primer gobierno del progresismo, que amplió la regulación existente en la materia establecidas en el artículo 78 del Título 4 del TO-1996.

A modo de cierre y para ilustrar más la dependencia de la enseñanza privada respecto de la política pública, una pregunta razonable podría ser: ¿cuántas instituciones privadas se mantendrían funcionando sin el apoyo económico del Estado?

Tanto sea por la dependencia de lo privado respecto de la política pública como por la relevancia preeminente del derecho a la educación, es dable pensar que el Estado debe cumplir una función mucho más proactiva en la determinación de las condiciones para el despliegue de la enseñanza privada. En tal sentido poner en la agenda la pertinencia de la modernización de la regulación de la enseñanza privada para proteger su finalidad pedagógica e impedir que su derrotero se vaya aproximando al de países con sistema educativos fragmentados por la lógica mercantil y con enormes problemas de segregación educativa como el caso chileno, es un asunto que reviste vigencia y legitimidad.

La hipermercantilización de la enseñanza en Uruguay

Una forma de entender la mercantilización social es la dinámica consistente en transformar todo el producto de trabajo en mercancía y la mediación del dinero como forma exclusiva de acceder al usufructo de un bien público. En términos generales, la mercantilización es la forma que adquiere el relacionamiento social sustentado en la conversión de los valores de uso en valores de cambio.

Pago, tengo. No pago, no tengo.

Así funcionan las instituciones de enseñanza formal en el ámbito privado, es decir, prestan un servicio asociado al ejercicio de un derecho a cambio de dinero. La sola existencia de la enseñanza privada ya evidencia una cierta lógica mercantil. No hay misterio en eso. Siempre funcionaron así. Además, lo cierto es que dentro de un sistema educativo que prevé un componente privado, es imposible que funcionen de otro modo.

Esa también es la realidad.

Si no cobran, no pueden pagar sueldos, ni insumos, ni mantenimiento, ni hacer inversiones en mejoras edilicias, etc.

Lo que es relativamente nuevo y ascendente es el cambio de la matriz institucional de la enseñanza formal privada en términos de hipermercantilización.

Por hipermercantilización me refiero al proceso de transposición de fines y medios, donde los objetivos y fines educativos dejan de ser en la práctica la razón de ser de las instituciones para convertirse en el medio de realización de la ganancia.

En este proceso, la condición de la mercantilización de la enseñanza privada cambia de un comportamiento débil a un estado de pujanza. Para explicar mejor este concepto hay que dilucidar las características del carácter histórico de la matriz institucional que decimos que está mutando hacia formas mercantiles más potentes.

La matriz histórica de la enseñanza privada está conformada por instituciones que cobran una cuota para mantener un proyecto educativo pero que se caracterizan por utilizar el excedente económico proveniente del cobro de las cuotas en el proyecto educativo, que es el verdadero fin de su existencia.



En ese modelo hay una lógica de tratamiento del bien educativo como un bien no transable, pero hablamos de una lógica mercantil débil o moderada. Dicho de otro modo, lo que no se puede decir ligeramente, o al menos no es tan claro, es que en el modelo histórico hubiere apropiación privada del excedente en términos de ganancias empresariales o utilidades para dueños, accionistas o cualquier otra forma de funcionamiento capitalista.

Ahora bien, esa matriz institucional histórica, donde el excedente no quedaba bajo apropiación privada personal, está cambiando hacia un comportamiento mercantil fuerte.

Los estudios realizados por el sindicato indican que algo más del 40% de las instituciones de enseñanza privada son de dueños particulares, ocupando un lugar preeminente las modalidades de S.R.L o incluso de sociedades anónimas. Es decir, en formatos jurídicos que abiertamente habilitan el negocio lucrativo.

Este proceso a la hipermercantilización de la dinámica institucional de la enseñanza privada se explica con dos fenómenos adicionales que la refuerzan:

A) La característica de los nuevos colegios.

La situación relevada desde el sindicato indica que la enorme mayoría de los nuevos colegios que abrieron en las últimas décadas son instituciones con fines de lucro, con dueños particulares y formatos jurídicos abiertamente empresariales. A modo de ejemplificación vale decir que en el caso de Montevideo, departamento que concentra la mayor cantidad de instituciones privadas de enseñanza, el 35% de los colegios gestionados como SRL abrieron en la década de los 2000 y tan solo algo más del 10% provienen de la década de 1980. Asimismo y en el mismo período de tiempo, es sensiblemente menor la apertura de instituciones de propiedad colectiva, dirigidas por asociaciones civiles sin fines de lucro.

B) La mutación de instituciones de la vieja matriz hacia el formato de las instituciones más mercantilizadas.

En este caso se trata de cambios más sutiles, consistentes en colegios que dejaron de ser de propiedad colectiva y gestionados por asociaciones civiles sin fines de lucro, aun-

que mantienen para el público la *vieja estética*, o bien de colegios que aunque formalmente siguen siendo de propiedad colectiva, asimilan progresivamente algunos de los criterios y modus operandi de las instituciones orientadas hacia el lucro.

Este cambio de matriz y de comportamiento institucional, no es un cambio menor. No lo es en términos conceptuales como tampoco en sus efectos prácticos. Hay consecuencias pedagógicas y en la escala de prioridades institucionales. El interés superior de las instituciones orientadas hacia el lucro pasa por tener cada vez más clientes, emulando en ese afán las peores prácticas del modo capitalista. Hay un recrudescimiento de las lógicas clientelares, llegando al paroxismo de robarse alumnos entre sí, cual si fuera una lucha comercial por clientes.

Casos como el suscitado en torno a la crisis del Colegio José Pedro Varela son emblemáticos en ese sentido. En medio de las negociaciones desarrolladas en el ministerio de trabajo entre los nuevos directivos del colegio, el sindicato y las familias organizadas, negociaciones que tenían por objeto la preservación de la continuidad del colegio y de las fuentes laborales, cuatro colegios del mismo segmento en el que se puede ubicar al Varela instrumentaron fuertes campañas de inducción dirigidas a las familias de los alumnos del colegio, ofreciendo distintos estímulos comerciales para que pasasen a sus respectivas instituciones. El accionar de esas cuatro instituciones aumentó objetivamente las dificultades del plan de estabilización del colegio y generó un perjuicio claro al proceso de trabajo.

Este caso, por sus características ejemplares, tiene un carácter representativo de la lógica hipermercantil pero no es el único que desde la experiencia sindical se puede traer a colación para dar cuenta de esta práctica entre colegios, que se comportan como unidades de negocio en competencia más que como instituciones integradas a un sistema educativo que busca la complementariedad y la estabilidad.

Asimismo, este comportamiento de mercantilización fuerte, motivado por la maximización de la ganancia, lleva a que las instituciones que lo encarnan sean las que desarrollen las peores prácticas laborales, tanto en materia de salario como de condiciones de trabajo. Tienden a buscar ventajas comparativas para ganar competitividad en base a la precarización laboral y la superexplotación de los trabajadores.

El único límite real y concreto a esta tendencia precarizante es el que ha sido capaz de ir colocando el sindicato a través de la lucha colectiva y del proceso de fortalecimiento regulatorio que ha venido haciendo Sintep en el ámbito de los consejos de salario, fundamentalmente a partir de la séptima ronda de la negociación colectiva.

No obstante, es menester ser enfáticamente claro en afirmar que no todas las instituciones del sector se comportan de esta manera. Siguen existiendo iniciativas privadas



La hipermercantilización de la enseñanza privada es una tendencia que debe ser puesta en el debate, más en un contexto donde sigue avanzando el relato de la crisis de la educación pública y se sigue alimentando el mito de la superioridad de la enseñanza privada.

de enseñanza que actúan priorizando lo educativo y pedagógico por encima de las lógicas clientelares. Sin embargo, aún para esas instituciones, este proceso en curso supone un riesgo mayúsculo de sobrevivencia a largo plazo. De no ser por su reflejo corporativo este tipo de instituciones entenderían de lo que estamos hablando porque, a su modo, también lo sufren en carne propia.

Para evitar que este proceso siga regido por la compulsión de los hechos es imprescindible revisar seriamente el conjunto de condiciones de posibilidad que han hecho posible el desarrollo de esta tendencia hacia la hipermercantilización. Algunas pistas para esto es poner bajo debate la interpretación hiperbólica que se hace del Artículo N° 69 de la constitución y hacer una profunda revisión de las leyes N° 12276 y N° 12802 que le dan interpretación práctica al precepto constitucional.

La falta de criterios de discernimiento entre instituciones con y sin fines de lucro es parte fundamental, aunque no exclusiva, de la explicación de este fenómeno tan negativo.

En otro plano de impacto y fuera del ámbito legislativo, la actualización de la Ordenanza 14 de la ANEP se advierte como imprescindible, particularmente en lo atinente a las condiciones y requisitos para abrir un centro de enseñanza. También es necesario innovar y ser más eficientes en los controles democráticos bajo la órbita de la ANEP y, en los asuntos de su competencia, la Inspección General de Trabajo.

La hipermercantilización de la enseñanza privada es una tendencia que debe ser puesta en el debate, más en un contexto donde sigue avanzando el relato de la crisis de la educación pública y se sigue alimentando el mito de la superioridad de la enseñanza privada.

Hay que tener claro que el cerno y el contexto de esta discusión estriban en los cuidados que como sociedad debemos tener hacia un derecho humano fundamental.

Conclusiones:

La hipermercantilización de la enseñanza privada es una tendencia en curso y con perspectiva de mayor despliegue, que se explica por la mutación del propio sector y por la acción contemplativa, cuando no omisa, de los gobiernos. En tal sentido, la modernización de la regulación aplicable a la enseñanza privada es una materia pendiente de todos los gobiernos desde la salida de la dictadura cívico militar en adelante. En esta materia las regulaciones vigentes no han hecho más que incentivar el proceso bajo estudio.

Para pensar en una hoja de ruta que permita deconstruir las lógicas de la hipermercantilización es imperativo repensar las exoneraciones tributarias y de transferencias,



así como modernizar la Ordenanza N° 14 y profundizar los alcances de los acuerdos en consejos de salarios.

Eliminar el lucro en la enseñanza debe ser un designio de la política pública.

Asimismo es importante que los estudios sobre las realidades de la enseñanza privada tengan más espacio en la producción del pensamiento crítico de modo de evitar naturalizaciones de procesos no naturales. Los dilemas sobre los nudos problemáticos de la enseñanza privada no son eminentemente morales. Sin desmedro que la dimensión moral atraviesa todos los intersticios de la vida humana, la cuestión aquí no es bajo ningún concepto una línea divisoria entre buenos y malos.

La educación es un bien público y un derecho humano fundamental. Bajo esa coordenada ética y política habrá que revisar y cambiar todo lo que necesite ser cambiado.

REFERENCIAS

¹ Profesor de Filosofía (IPA); Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadoras y trabajadores de la Enseñanza Privada (Sintep) entre 2017 y 2021.



Observatorio
del Derecho a la Educación



fhce.edu.uy/oded

observatorio.dereduy@gmail.com