

**El proyecto educativo conservador en Uruguay en los albores del siglo XXI:  
avance privatizador y tutela ministerial**

**The conservative education project in Uruguay at the beginning of the 21st  
century: privatizing progress and ministerial protection**

**O projeto educativo conservador no Uruguai no alvorecer do século XXI:  
avanço privatizador e tutela ministerial**

Eloísa Bordoli\*

 <https://orcid.org/0000-0003-0200-9394>

Stefanía Conde\*\*

 <https://orcid.org/0000-0003-2065-9569>

**Resumen:** El objetivo del presente trabajo es analizar los cambios que la “nueva derecha” impulsa en Uruguay en el campo educativo en torno a tres ejes centrales: a) concepción o naturaleza de lo educativo, b) organización y gobierno de la Educación Básica, y c) trabajo y participación docente. Para ello, se recuperan los principales avances, fortalezas y tensiones que, en materia educativa, el ciclo de gobiernos progresistas desplegó en Uruguay, a la vez que se analizan los aspectos centrales del proyecto educativo conservador, que el novel gobierno de derecha impulsa en el país. El análisis realizado permite aludir al pasaje de una privatización latente a una privatización manifiesta presente en la estrategia política que se materializa en un Proyecto de Ley de Urgente Consideración, dentro de la cual se promueven formas de privatización **en y de** la educación que debilitan su lugar como espacio público.

**Palabras clave:** Proyecto conservador. Privatización educativa. Educación Básica.

**Abstract:** The present paper aims to analyze the changes that the "new right-wing" promotes in Uruguay in the field of education around three central themes: a) the concept or nature of education, b) the organization and administration of Basic Education, and c) the work and participation of teachers. To this end, the main achievements, strengths, and tensions that the cycle of progressive governments in Uruguay displayed in the field of education are recovered, while the central aspects of the conservative education

---

\* Profesora Agregada (Dedicación Total) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República, Uruguay. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina); Maestría en Ciencias Humanas (FHCE, Udelar-Uruguay) y Especialista en Curriculum y Prácticas Escolares en Contexto (FLACSO-Argentina). E-mail: <eloisabordoli@gmail.com>.

\*\* Maestría en Ciencias Humanas (FHCE-Udelar) y especialista en Curriculum y Prácticas Escolares en Contexto y en Pedagogías de las Diferencias (FLACSO-Argentina). E-mail: <stefa07\_87@hotmail.com>.

project that the new right-wing government is promoting in the country are analyzed. The analysis carried out allows to allude to the transition from latent privatization to manifest privatization present in the political strategy that materializes in the “Proyecto de Ley de Urgente Consideración” (Bill of Urgent Consideration), in the framework of which forms of privatization **in** and **of** education are promoted that weaken its place as a public space.

**Keywords:** Conservative project. Privatization of education. Basic Education.

**Resumo:** O objetivo do presente trabalho é analisar as mudanças que a "nova direita" impulsiona no Uruguai no campo educativo em torno de três eixos centrais: a) concepção ou natureza do educativo, b) organização e governo da Educação Básica, e c) trabalho e participação docente. Para isso, recuperam-se os principais avanços, fortalezas e tensões que o ciclo de governos progressistas implantou no Uruguai em matéria educativa, ao mesmo tempo em que se analisam os aspectos centrais do projeto educativo conservador que o novo governo de direita impulsa no país. A análise realizada permite aludir a passagem de uma privatização latente a uma privatização manifesta presente na estratégia política que se materializa num Projeto de Lei de Urgente Consideração, no âmbito da qual se promovem formas de privatização **em** e **da** educação que enfraquecem seu lugar como espaço público.

**Palavras-chave:** Projeto conservador. Privatização educativa. Educação Básica.

## Introducción

En la postrimería del año 2019 en Uruguay, al igual que en varios países sudamericanos, se configura el ocaso del primer ciclo de gobiernos progresistas (SVAMPA, 2017)<sup>1</sup> del siglo XXI. En función de las particularidades, historias socio-políticas, culturales y procesos económicos, el desarrollo de las experiencias progresistas, en las dos primeras décadas, presentaron rasgos diferenciales. No obstante, estas experiencias compartieron procesos de transformaciones sociales en sentido igualitarista con un carácter moderado y sin un proceso de reducción del Estado (MOREIRA; RAUS; GÓMEZ LEYTON, 2008). En este ambiente se desarrollaron medidas redistributivas referentes al salario y a los avances en la legislación laboral. También se implementaron diversos programas de transferencia monetaria, una apertura a la participación y al diálogo social, y avances en la agenda de derechos. La integración social y el desarrollo educativo se delinearon en dos objetivos estratégicos para los proyectos progresistas.

Históricamente, Uruguay, el pequeño país sudamericano, se presentaba como una sociedad “hiperintegrada” en la que el Estado se esgrimía “como el escudo de los débiles” y la educación estatal y laica ejercía un claro papel hegemónico; aspectos que, en el período de recesión y, particularmente, en el colapso de la crisis de 2002, manifiestan sus límites. Los altos niveles de pobreza y marginación daban cuenta de “una sociedad fragmentada, guetizada, con rupturas profundas del tejido social y de los espacios públicos” (CAETANO, 2005, p. 320).

En 2005, se inicia el ciclo progresista (GARCÉ; YAFFÉ, 2005) cuando asume el gobierno el Frente Amplio, coalición y movimiento de izquierda y centro-izquierda. En el período, como analizaremos, se impulsan políticas integrales con carácter redistributivo y la educación se consagra como un derecho humano esencial de los sujetos y una necesidad para un desarrollo más igualitario con justicia social, como también una responsabilidad central del Estado.

En marzo 2020, en Uruguay, al igual que varios países de Sudamérica, asumió el gobierno una nueva coalición de derecha<sup>2</sup> que procura recuperar la hegemonía conservadora y rearticular un

---

<sup>1</sup> Sin entrar en una discusión minuciosa, es pertinente señalar que estos gobiernos también se han denominado posneoliberales o nueva izquierda (CHÁVEZ; RODRÍGUEZ GARAVITO; BARRETT, 2008), o antineoliberales.

<sup>2</sup> El término derecha se emplea en este trabajo en relación al espectro político-ideológico configurado históricamente con respecto a las izquierdas y a la posición asumida en torno a la diada igualdad /desigualdad (NIKOLAJCZUK; PREGO, 2017). En este sentido, importa subrayar que es precisamente esa diada la que configura el núcleo duro de

proyecto neoliberal, cuyo centro se aloja en la libertad individual y del mercado, y en la redefinición del lugar del Estado. Con nuevas estrategias de intervención política, un marcado discurso antiprogresismo y un fuerte sentido pragmático, la nueva coalición de derecha impulsa la reorientación de los cambios acaecidos en el ciclo progresista. A pesar de los efectos producidos por la pandemia en la salud, en la economía, en la sociedad y en las relaciones interpersonales y sociales, el gobierno de la nueva derecha ha impulsado una Ley de Urgente Consideración en la que se condensa el programa de gobierno de la coalición multicolor como se ha autodenominado<sup>3</sup>.

El presente artículo se inscribe en los estudios que estamos desarrollando acerca de las políticas de inclusión educativa, y de los trabajos sobre las nuevas modalidades de educación pública de gestión privada desarrolladas en el ciclo progresista. En estos últimos se ha podido identificar que en este período ha habido un proceso de privatización, incipiente o latente, en el ámbito educativo (BORDOLI; CONDE, 2016; BORDOLI, *et al.*, 2017; VERGER; MOSCHETTI; FONTDEVILLA, 2017; MOSCHETTI *et al.*, 2019). En este contexto de los programas electorales, los anuncios presidenciales, así como las primeras medidas tomadas por el actual gobierno, se identifica el diseño de un nuevo paradigma en materia educativa que sienta las bases para avanzar en el proceso privatizador en el espacio educativo. De esta manera, podría habilitar un desplazamiento de un estado incipiente o latente a un estado manifiesto de estos procesos.

En esta línea analítica, el objetivo particular de este artículo es investigar los cambios que la nueva derecha impulsa en Uruguay en el terreno educativo en torno a tres ejes: a) naturaleza y concepción de lo educativo, b) organización y gobierno de la Educación Básica, c) trabajo y participación docente. Para ello se efectuará, previamente, una discusión sobre los avances y las tensiones de las políticas educativas del ciclo progresista. A su vez, interesa inscribir este conjunto de cambios educativos en las disputas por los sentidos político-educativos más amplios acaecidos con respecto a las nuevas agendas educativas que los movimientos conservadores impulsan.

Desde el punto de vista conceptual, el trabajo de análisis se encuentra afectado por las corrientes críticas y los aportes post-críticos producidos en el campo educativo. Específicamente, abrevia en los estudios y la bibliografía relacionada a los procesos de la Nueva Gestión Pública y las nuevas modalidades de privatización educativa. En esta línea se retoman, entre otros, los aportes desarrollados por Stephen Ball (2009; 2014); Stephen Ball y Deborah Youdell (2008), Antoni Verger (2017) referidos a los procesos de **privatización exógena** y **endógena** en la educación, y también en los aportes de Michel Apple (2002) sobre los efectos de los movimientos conservadores en el espacio educativo.

El texto se estructura en cuatro apartados centrales. En el primero de estos, se recuperan algunos de los ejes centrales del debate conservador en el terreno educativo. En segundo lugar, se presentan los principales avances y dificultades que, en materia educativa, se desarrollaron en el progresismo. En el tercer apartado, se analizan algunos de los aspectos centrales del proyecto educativo conservador que el novel gobierno impulsa. El cuarto y último apartado ofrece los principales hallazgos y nuevas interrogantes.

---

las derechas. En términos de Ansaldi: “En el pensamiento y en la concepción de derechas hay un núcleo duro que es permanente u orgánico: su posición respecto de la diada igualdad/ desigualdad. En cambio, lo que tienen de nuevo es puramente ocasional, accesorio, si bien es necesario prestar atención a algunas manifestaciones que bien podrían llegar a ser más o menos permanentes” (ANSALDI, 2017, p. 26).

<sup>3</sup> Integrada por el Partido Nacional, el Partido Colorado, el Partido Independiente, el Partido de la Gente y Cabildo Abierto. Dicha coalición se conformó con la finalidad de acceder al gobierno con mayoría simple, en la instancia de balotaje o “segunda vuelta”, evitando así la continuidad del Frente Amplio.

## El caso uruguayo en un contexto más amplio: las agendas conservadoras

Como se ha indicado en el apartado introductorio, en la segunda década del presente siglo los “gobiernos progresistas” de Latinoamérica han presentado signos de agotamiento y, concomitantemente, han avanzado gobiernos conservadores. De este modo, el continente acompaña el “giro hacia la derecha” acaecido internacionalmente en años precedentes; pero, a diferencia de estos, en América Latina el cambio de signo político se produce en el ámbito general –aunque heterogéneo– de una sostenida mejora en el acceso al bienestar social de sectores históricamente postergados (PANINGO; CASTILLO; MONZON, 2019).

Desde el punto de vista de los intereses y las alianzas políticas, las nuevas coaliciones conservadoras que acceden al poder –ya sea por legítimos procesos electorales o “golpes blandos”– en América Latina articulan un amplio espectro que ponen en relación a los partidos de la derecha tradicional, a los sectores empresariales nacionales y transnacionales, a sectores vinculados con los grupos posfascistas (TRAVERSO, 2018) y a corrientes religiosas provenientes del campo de la teología de la prosperidad (SEMAN, 2019). Particularmente en Uruguay, la nueva coalición de derecha articulada en 2019 sintetiza un proceso de convergencia político-electoral similar a los desarrollados en los países de la región, en el que confluyen las vertientes indicadas con un peso relativo diferencial.

Como retoma Ansaldi, siguiendo el análisis relacional efectuado por Constantino Toto (2000), las derechas y las izquierdas se han articulado en torno a cuatro pares relacionales: historia y tradición; autoridad y poder; prejuicio y razón; libertad e igualdad (ANSALDI, 2017, pp. 28-29). Con relación a estos pares los autores discuten las diversas articulaciones acaecidas. A los efectos de este trabajo, interesa subrayar el último de estos, pues la primacía del principio de libertad ha estado en el centro de los debates de la coalición de derecha y opera como eje articulador de los cambios educativos que se hallan en la agenda. Desde estos discursos la libertad es entendida como marco de protección de la familia ante el Estado y como “garantía de desarrollo de las capacidades individuales y/o grupales”, en tanto la igualdad corre el riesgo de “pervertir el desarrollo ‘natural’ de las comunidades al introducir una variable compensatoria en la evolución de las cualidades ‘innatas’ de los individuos” (CONSTANTINO TOTO, 2000, p. 152-153 *apud* ANSALDI, 2017, p. 29).

En relación a lo educativo, lo precedente pone en escena el lugar del Estado y de las políticas públicas y se desliza un cuestionamiento a las políticas redistributivas y de intervención estatal directa.

En convergencia con los principios liberales donde se inscribe el “giro hacia la derecha”, Apple (2002) analiza la vertiente conservadora que algunos movimientos sociales presentan, y que tienen gran impacto en los debates sobre la política y la práctica en la educación y en el medio de lo social en general. En este sentido, alude a ciertos grupos interesados en impulsar una política de reinstauración conservadora de la educación. A saber, a) los neoliberales, comprometidos con los mercados y con la libertad como elección individual; b) los neoconservadores, que tienen una visión paradisíaca con el pasado y desean el regreso a la disciplina y al conocimiento tradicional; c) los populistas autoritarios, esto es, los fundamentalistas religiosos y evangélicos conservadores que desean que las instituciones retornen a su Dios; y d) la nueva clase media ejecutiva y profesional. Las tendencias en la educación impulsoras de estos grupos que conforman el ala conservadora del abanico político son: acentuar los procesos de mercantilización de la educación; retorno a las tradiciones; educación religiosa; y aumento de los currículos y exámenes.

En términos del autor, en las últimas dos o tres décadas la derecha ha organizado un ataque a las instituciones públicas, en el que los establecimientos educativos han sido blanco preferencial.

En este sentido, con relación a las creencias, propuestas y agendas de la derecha en educación, Apple (2002) advierte que uno de los puntos más importantes “es modificar nuestro sentido común alterando los significados de las categorías más básicas -las palabras clave- que empleamos para comprender el mundo educativo y social y nuestro lugar en él” (APPLE, 2002, p. 24).

Una de las palabras clave que aparecen continuamente en los debates acerca de la educación es la de “crisis”: la educación pública está en crisis. Este lenguaje ocupa un lugar privilegiado para destacar ciertas cosas como “verdaderos problemas”, y desde este lugar promover ciertas políticas como vías de solución.

Como hemos visto, una de las estrategias de las agendas derechistas es la mercantilización. Al respecto, Apple (2002) refiere al neoliberalismo como paradigma político-económico que define la época en la que vivimos:

Las iniciativas neoliberales se caracterizan por ser políticas de libre mercado que fomentan la empresa privada y la elección del consumidor, premian la responsabilidad personal y la iniciativa empresarial, y aligeran el lastre de un gobierno incompetente, burocrático, parásito que nunca puede hacer bien las cosas aunque lo intente, cosa que ocurre rara vez” (McCHESNEY *apud* APPLE, 2002, p. 33).

Estas políticas “han dejado de necesitar justificación” (APPLE, 2002, p. 33), mientras se instalan como sentido común. De acuerdo con el autor, el papel del Estado ha sido alterado en función de una redefinición radical de los límites entre lo público y lo privado, que supone tres estrategias: a) privatización de los recursos públicos; b) fomento de la competencia entre las instituciones (las públicas se comparan con las privadas -supuestamente más eficaces- y sus procedimientos internos se parecen cada vez más a los del sector empresarial); y c) transferencia de responsabilidades públicas al sector privado.

En términos de Ball (2014), la privatización de la educación y de las políticas públicas constituye un fenómeno internacional de importancia creciente. En cuanto a los procesos acaecidos en el contexto latinoamericano, Feldfeber (2020) señala que, a partir de la asunción de gobiernos de derecha por la vía democrática, se comenzó a configurar un nuevo escenario en la región en el que se observan importantes retrocesos en materia de derechos, entre ellos, el derecho a la educación.

En medio al ciclo progresista, Uruguay se destaca por haberse mantenido relativamente al margen de la agenda privatizadora, ampliamente difundida en la región (BORDOLI *et al.*, 2017). No obstante, hemos advertido acerca de un cambio discursivo que ha contribuido a la instauración de un nuevo clima propicio para las propuestas de reforma educativa de corte privatizador. En el área de los sentidos respecto a la noción de “crisis educativa”, especialmente de la educación pública, se ha desencadenado un “progresivo encanto por la educación privada” (BORDOLI; CONDE, 2016, p. 85) asociada a mayores niveles de eficiencia y calidad.

Este escenario político conservador, que ha habilitado el desarrollo de procesos de privatización inscriptos en una trayectoria de privatización singular latente o incipiente, se ha potenciado. En tanto, parecería haber logrado estabilizarse, en el plano discursivo, la desvalorización de lo público, habilitando la posibilidad de profundización de los procesos de privatización.

## La Educación Básica en el ciclo progresista: luces y sombras

### *a) Avances y fortalezas: centralidad del Estado y prioridad de la educación en la agenda pública*

En el primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay (2005-2009) que implicó la instalación de un gobierno de “nuevo signo” (MOREIRA; RAUS; GÓMEZ LEYTON, 2008) con respecto a los gobiernos precedentes, uno de los aspectos centrales en lo que refiere al ámbito educativo fue impulsar cambios institucionales por medio de la sanción de la Ley General de Educación N° 18.437 (URUGUAY, 2008), sustitutiva de la Ley de Educación de Emergencia de 1985, elaborada en el inicio de la conquista democrática. Esta nueva ley fue producto de importantes procesos de participación. En el año 2006, se llevó a cabo un Debate Educativo que “tuvo como objetivo explícito la promoción de la más amplia discusión sobre educación, velando por su pluralidad y amplitud” (BENTANCUR; MANCEBO, 2010, p.4) y, a fines de ese año, ese Debate culminó con un Congreso Nacional de Educación en el que se reafirmaron algunos principios característicos del sistema educativo uruguayo (laicidad, obligatoriedad, gratuidad y universalidad), a la vez que se agregaron otros (participación, integralidad, autonomía y cogobierno). Además, se definió a la educación como derecho humano irrenunciable, un bien público y social, y se prescribió que el Estado deberá garantizar y promover la educación integral a todos los habitantes, a lo largo de toda la vida, así como facilitar la continuidad educativa de estos (URUGUAY, 2008, p. 11).

Este marco conceptual se explicita por primera vez en esta ley de educación, pero se asienta e inscribe en los rasgos del sistema educativo uruguayo configurado a lo largo del siglo pasado. Estos podrían resumirse en una organización educativa en la que ha primado una hegemonía estatal con una clara diferenciación entre la enseñanza pública y privada. Asimismo, los entes educativos se han configurado con un amplio rango de autonomía técnica, administrativa, financiera y de gobierno con respecto al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a fin de preservar a la enseñanza de los vaivenes político-partidarios (PETIT MUÑOZ, 1969). La organización de los subsistemas educativos (primaria, media y técnico-profesional) tuvieron diferentes procesos de desarrollo y derroteros particulares. No obstante, su organización fue similar en relación a la articulación de gobiernos colegiados, un funcionamiento centralizado y una relación interna jerárquica entre los funcionarios.

Como se desarrollará a lo largo del artículo, la Ley General de Educación N° 18.437 del año 2008 se sustenta en los principios y rasgos señalados precedentemente. Sin embargo, ésta avanza en tres principios organizativos novedosos vinculados a: una ampliación en los espacios de participación social a la interna de los subsistemas de educación y de su órgano rector; un primer grado de descentralización territorial por medio de la creación de Comisiones Coordinadoras a nivel departamental; y la creación de estructuras de coordinación entre los diversos subsistemas, especialmente, referentes a la educación pública.

Conforme a lo expresado en documentos institucionales de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)<sup>4</sup>,

La sociedad uruguaya ha acordado que nuestro país necesita adoptar una Ley de Educación [...] La ANEP comparte la intención de que, por primera vez en la historia

---

<sup>4</sup> La ANEP es un ente autónomo con personería jurídica responsable de la planificación, gestión y administración del sistema educativo público en sus niveles de educación inicial, primaria, media, técnica y formación en educación terciaria en todo el territorio uruguayo. Los órganos que integran la ANEP son el Consejo Directivo Central (CODICEN), el Consejo de Educación Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), y el Consejo de Formación en Educación (CFE).

del país, esa ley surja de un proceso compartido por todo el pueblo uruguayo, de un trabajo de reflexión en que todos los integrantes de la comunidad educativa y todos los miembros de la sociedad tengan la oportunidad de contribuir a definir qué características ha de tener la educación de ahora en adelante (ANEP, 2006, p. 7).

Docentes, estudiantes, padres y madres, así como la sociedad en general tienen derecho a conocer los fundamentos de los procesos educativos y los valores que los inspiran y a participar en su definición. Esta oportunidad será brindada por la elaboración y sanción de la próxima Ley de Educación. La educación adquiere calidad cuando sus procesos son coherentes con los valores y proyectos de la sociedad entera (ANEP, 2005, p. 23).

Como se ha planteado (BORDOLI, 2016), el fomento del involucramiento y participación de los distintos actores sociales constituye una señal de identidad de este gobierno, que, además de responder a reivindicaciones de diversos colectivos, toma distancia de la reforma de los 90 con escasas instancias efectivas de participación social.

En cuanto a los cambios en el gobierno del sistema educativo generados por la Ley General de Educación N° 18.437, cabe destacar que la arquitectura institucional otorga a los docentes el cogobierno en los Consejos que rigen la enseñanza, ampliando la participación y agregando, de esta forma, mayor nivel de influencia formal. Al respecto, de los cinco miembros del Consejo Directivo Central (CODICEN), tres son designados por el Poder Ejecutivo con venia de la Cámara de Senadores, mientras que los otros dos son electos por el cuerpo docente del ente. Al mismo tiempo, cada uno de los cuatro consejos desconcentrados (Consejo de Educación Inicial y Primaria, Consejo de Educación Secundaria, Consejo de Educación Técnico Profesional, Consejo de Formación en Educación) se integra por tres miembros, dos de los cuales son designados por el CODICEN, cuando el otro es electo por el cuerpo docente respectivo con voto directo y regulado por la Corte Electoral.

En materia de coordinación, la Ley General de Educación N° 18.437 plantea la constitución de un “Sistema Nacional de Educación Pública” (SNEP) que agrupa a la ANEP, la Universidad de la República (UdelaR) y al MEC.

En lo que concierne a la evaluación, se crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) “como persona jurídica de derecho público no estatal” (URUGUAY, 2008, p. 34), responsable de la evaluación de la calidad de la enseñanza inicial, primaria y media.

En términos de definiciones, la ley refiere a la educación como derecho humano fundamental y como bien público y social, a la vez que establece los siguientes principios de la educación: universalidad, obligatoriedad, diversidad e inclusión educativa, participación, libertad de enseñanza, libertad de cátedra.

Acerca de estos principios, el significante “inclusión” ocupó un lugar destacado en el diseño de políticas educativas tendientes a asegurar “los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad” (URUGUAY, 2008, p. 2). A partir del primer período de gobierno del Frente Amplio, se comenzaron a desarrollar diversas políticas de inclusión educativa en diferentes subsistemas y niveles de enseñanza, con el fin de afrontar los problemas de desigualdad agravados por la crisis económica y social del año 2002. Dichas políticas de “inclusión”, significante que intentó sustituir el de “equidad” característico de las políticas de la década de 1990, se continuaron en los sucesivos períodos de gobierno, y tuvieron por objetivo a) fortalecer la integración a la escuela de adolescentes y jóvenes con alto riesgo de abandonar los estudios; y b) re-vincular a quienes abandonaron la educación formal sin completar el nivel que estaban cursando (FERNÁNDEZ AGUERRE, 2018, p. 9).

Teniendo en cuenta el amplio repertorio de políticas de inclusión educativa durante los tres

períodos de gobierno del Frente Amplio, Mancebo (MANCEBO *apud* FERNÁNDEZ AGUERRE, 2018) distingue entre políticas de primera y segunda generación. De acuerdo con la autora, mientras las políticas de primera generación (2005-2015) se caracterizan por la fragmentación institucional, la centralización y la intersectorialidad; la segunda generación de políticas (iniciada en 2016) mantiene la intersectorialidad, aunque se diferencia por la lógica de integración y territorialización. Concerniente a esto, si bien se mantuvo el carácter focalizado, el “Sistema de Protección de Trayectorias Educativas”, política de inclusión educativa que surge en este contexto, tendió a inscribirse en una lógica más integral propiciada por la creación de la “Dirección Sectorial de Integración Educativa” en el año 2015 en el ámbito del CODICEN.

En este espacio, se presentan varios tipos de tensiones: entre la función pedagógica y social; entre el carácter focal y la aspiración universal; y entre la contención y la enseñanza. Estas tensiones son constitutivas a la interna de este conjunto de políticas de inclusión educativa, que estuvieron focalizadas a población en ambiente de pobreza. Por otro lado, se observan, en el período progresista, otras tensiones en términos de política educativa vinculadas a procesos de privatización. Al respecto, el discurso de la “crisis de la educación”, especialmente de la Educación Media, va a aglutinar diversos sentidos entre los que podríamos ubicar el de inclusión de sectores históricamente excluidos. A esto se intenta dar respuesta, no solo desde el campo de la educación pública con el conjunto de proyectos, programas y planes de inclusión educativa, sino también desde la gestión privada mediante experiencias que cuentan con un financiamiento indirecto por parte del Estado.

#### *b) Tensiones: privatización incipiente o latente*

Dadas las referidas tensiones, cabe precisar que, en el ínterin de la reforma tributaria del 2007 (realizada en el primer gobierno del Frente Amplio), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) habilitó el mecanismo de exoneraciones fiscales a empresas. Consecuentemente, bajo el régimen de “donaciones especiales” éstas financiarían proyectos de instituciones de enseñanza, investigación, salud y apoyo a la niñez. Precisamente, se establece una exoneración fiscal del 81,25% para donaciones empresariales a entidades educativas y sociales, implicando en la práctica una “transferencia indirecta de recursos públicos al sector privado” (VERGER; MOSCHETTI; FONTDEVILLA, 2017, p. 67).

En estas circunstancias, y particularmente en lo que refiere a la Educación Media, es que han surgido diversas instituciones y experiencias<sup>5</sup> que se inscriben en modalidades de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado por renuncia impositiva, propia de algunos procesos privatizadores. Como hemos señalado (BORDOLI *et al.*, 2017), en ellas podemos encontrar ciertos rasgos comunes, entre los que se destacan: los criterios de selección del estudiantado y del personal docente; la extensión del tiempo pedagógico; y el seguimiento personalizado de los estudiantes. El conjunto de estos elementos sumado al hecho de que dichas propuestas se financian, en gran parte, con donaciones especiales y cuentan con un presupuesto por estudiante bastante mayor que los liceos públicos<sup>6</sup>, podrían explicar los buenos resultados educativos que reivindican. A su vez, hemos subrayado que los elementos mencionados no se

---

<sup>5</sup> Nos referimos a las siguientes experiencias, tanto religiosas como laicas: Liceo Jubilar, Liceo Impulso, Liceo Providencia “Papa Francisco”, Liceo Francisco, Liceo Espigas, Los Pinos y Ánima.

<sup>6</sup> A modo ilustrativo, Dufrechou *et al.*, (2019) plantean que, en 2017, mientras el gasto corriente anual por estudiante (excluyendo las inversiones) en el CES fue de \$65.877, en el Liceo Jubilar fue de \$181.939. En este año, por cada peso que tiene el sistema público, el Liceo Jubilar cuenta con \$2,76. Lo mismo puede observarse en otras instituciones que tienen esta modalidad de liceos privados gratuitos, como es el caso de la Fundación Impulso: por cada peso por estudiante que gasta el CES, el Impulso gastó \$2,63 en 2015; \$2,2 en 2016; y \$ 2 en 2017.

vinculan con modalidades de gestión, sino con elementos de un diseño de enseñanza (BORDOLI, CONDE, 2016, p. 13).

La lógica privada, en detrimento de lo público como lugar de lo común, refuerza el carácter individualista. Este aspecto puede apreciarse fácilmente en el campo discursivo en el que se inscriben estas propuestas. A modo ilustrativo, el Liceo Impulso se presenta como un “modelo educativo” que, entre otros aspectos, destaca:

En lo individual, promovemos la búsqueda de la felicidad, la realización personal, y la formación del carácter/de la personalidad. Cada uno de nosotros debe procurar ser, en la vida, productivo, útil a los demás, no sólo a su entorno familiar, sino más allá en la sociedad. Estamos seguros que en la búsqueda de la felicidad individual, única para cada persona, totalmente individual, el sentirnos útiles, valiosos, reconocidos por nuestros esfuerzos, talentos y virtudes, es un objetivo fundamental (URUGUAY, 2020, n.p.).

Con efectos simbólicos, y cada vez con mayor énfasis, más allá de la poca cantidad de estos centros, la gestión privada se presenta como portadora de las soluciones frente a la “crisis” de la Educación Media, principalmente vinculada al ingreso a la educación pública de sectores sociales largamente excluidos. Como hemos advertido en otros estudios (BORDOLI; CONDE, 2016; BORDOLI *et al.*, 2017), un cambio significativo en el orden discursivo ha promovido un clima propicio para las propuestas de reforma educativa de corte privatizador. Frente a la desvalorización del valor de lo público, asociado al diagnóstico de la mala calidad de la educación pública a partir de resultados de pruebas estandarizadas, las modalidades de hibridación público-privadas se constituyen en una de las estrategias que dan cuenta del avance del discurso privatizador en Uruguay.

En cuanto a los actores que participan en estos procesos, debemos mencionar al Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), creada a mediados de la década de 1990 como un *think tank* sin fines de lucro e independiente. Este se caracteriza por la homogeneidad ideológica de sus miembros, ocasionalmente vinculados con el Partido Colorado<sup>7</sup>, cuyo objetivo es producir investigación y análisis económico, diseñar políticas públicas y promover su debate local e internacionalmente. Dicha organización parte de un diagnóstico negativo de la educación uruguaya. Así, justifican la necesidad de adoptar como modelo los liceos privados con financiamiento indirecto del estado -y en particular el caso del Liceo Impulso- y replicarlos dentro de la esfera pública, creando 136 establecimientos de este tipo en todos los barrios de alta vulnerabilidad del país<sup>8</sup> (BORDOLI *et al.*, 2017).

Otro *think tank* de relevancia es la Iglesia Católica, que ha impulsado varias de las experiencias mencionadas inscriptas en instituciones ligadas a órdenes religiosas. Entre ellas se destaca el Liceo Jubilar “Juan Pablo II”, primer liceo gratuito de gestión privada y católico que ofrece Educación Media y Básica.

Así, se naturaliza el avance de la lógica privatizadora construyendo sentido común. Como plantea Mancebo (2018), si bien el Estado mantiene un rol protagónico en el ámbito educativo, las fronteras entre la educación pública y la privada muestran una creciente porosidad. La llegada del Frente Amplio implicó el desarrollo de múltiples políticas educativas orientadas al logro de mayor democratización. Para esto, se instrumentó un plan de transformación gradual que permitió contar

<sup>7</sup> El Partido Colorado es uno de los partidos políticos tradicionales del Uruguay que actualmente tiene una orientación conservadora y como se indicó integra la nueva coalición del gobierno.

<sup>8</sup> Cabe destacar que en el Programa de Gobierno del Partido Colorado (Uruguay, 2019a) se propone instalar 136 liceos públicos modelo en zonas vulnerables del país.

con más recursos, incrementar los salarios docentes, mejorar la infraestructura escolar, expandir el acceso a la educación y poner en marcha políticas de inclusión educativa focalizadas. No obstante, se ha recurrido también a instrumentos de política pública tendientes a la desestatización: la asociación entre lo público y lo privado; la contratación de organizaciones no gubernamentales para la provisión del servicio educativo; y la promoción de la actividad filantrópica para financiar programas educativos (MANCEBO, 2018, p. 14).

En síntesis, en lo que se refiere al campo de la educación, los gobiernos progresistas en Uruguay se ven atravesados por algunas tensiones que, como hemos planteado en el título de este apartado, implican luces y sombras; fortalezas y tensiones. Por un lado, es posible apreciar avances relativos a derechos, integración y participación en el gobierno de la educación. Por otro lado, se habilita financiamiento público indirecto que promueve el avance privatizador. De esta manera, se desarrollan centros de producción (*think tank*) y “liceos modelos” públicos de gestión privada que, en términos de Ball y Youdell (2008), suponen una forma de privatización exógena<sup>9</sup>.

En el campo de la literatura internacional, las discretas, pero progresivas modalidades de privatización, que en el terreno educativo se han desarrollado en Uruguay, han adquirido un rasgo ascendente. Este se advierte en el lugar que diversos agentes no estatales han comenzado a ocupar en la promoción, difusión y formulación de proyectos educativos, con una marcada agenda pro-privatización (VERGER; FONTDEVILLA; ZANCAJO, 2016; VERGER; MOSCHETTI; FONTEDEVILLA, 2017; SALTMAN, 2009; SCOTT, 2009). Concomitantemente a la formulación e implementación de los proyectos educativos públicos de gestión-privada, los agentes privados que los lideran elaboran y enuncian sendas críticas al desempeño de la educación estatal. Este involucramiento se observa en dos direcciones: en el desarrollo de asesoramiento, consultoría, investigación y evaluaciones; y en declaraciones que procuran ejercer una marcada influencia sobre la opinión pública. Esta última modalidad opera de forma interrelacionada con la privatización exógena, al tiempo que tiene una eficacia simbólica central. Los discursos referidos al desvalor de lo público y la sobrevaloración de la eficacia de los modelos de educación privada o de gestión público-privada se han pretendido asentar en “saberes objetivos”, supuestamente evidenciados por evaluaciones o investigaciones de centros de estudios privados.

Con la asunción de la nueva derecha en Uruguay en 2020, la lógica privatizadora adquirirá mayor presencia a medida que se delinearán acciones que amenazan la construcción de la educación como espacio público. Así, se procura, en uno de sus sentidos, la expansión de este tipo de “centros modelo” de Educación Media en barrios de vulnerabilidad<sup>10</sup> y el debilitamiento y desarticulación del sistema de educación público.

---

<sup>9</sup> En términos de estos autores, la privatización exógena se produce cuando los gobiernos procuran “abrir los servicios de educación pública a la participación de agentes privados -generalmente con fin de lucro-, para que éstos diseñen, gestionen o provean aspectos tanto centrales como periféricos de la educación pública” (BALL, YOUDELL, 2008, p. 8).

<sup>10</sup> En el documento programático “Compromiso por el País” (URUGUAY, 2019b) de la Coalición integrada por el Partido Nacional, Partido Colorado, Partido Independiente, Partido de la Gente y Cabildo Abierto, se plantea como una de las propuestas para educación la instalación de centros modelo de educación media en barrios vulnerables de todo el país, que funcionarán en el marco de una nueva modalidad educativa de la ANEP. Si bien no se explicita qué son los centros modelo ni en qué consiste la nueva modalidad educativa, entendemos que puede remitir a las instituciones de educación media de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado a las que hemos hecho referencia.

## Proyecto educativo conservador: de la privatización latente a la privatización manifiesta

En el presente apartado interesa detenerse en los cambios impulsados por el gobierno de la novel coalición de derecha de Uruguay. Para ello, se jerarquiza el análisis de una de las primeras leyes promovidas por este gobierno al inicio de la actual legislatura. Esta, si bien fue anunciada en la disputa electoral de 2019, nunca se presentó a texto expreso, ni se adelantaron contenidos específicos. Esta ley, como toda norma, presenta una dimensión técnica al tiempo que configura una red de sentidos. En la primera dimensión, diseña un conjunto de cambios estratégicos que “preparan” o habilitan el impulso de un modelo de desarrollo y, específicamente, de un modelo educativo. A su vez, posee un diferencial al promovido en el ciclo progresista, con sus luces y sombras; al articulado históricamente con hegemonía estatal nítida; y al sistema educativo público de la menguada oferta privada. Asimismo, esta ley condensa una red de sentidos acerca del rol del Estado, al papel de las empresas públicas y al ejercicio de la autoridad, que se enmarcan en los discursos y las agendas de los nuevos gobiernos de derecha descritos en el primer apartado. La primera estrategia política seleccionada por el Presidente de la República fue la presentación de un Proyecto de Ley de Urgente Consideración articulado en diez secciones y con más de medio millar de artículos<sup>11</sup> para ser tratado en un exiguo tiempo y en medio de la crisis sanitaria, económica y social.

De este modo, el 23 de abril de 2020, se envía al Parlamento el Proyecto de Ley de Urgente Consideración que continúa en debate de la Cámara de Diputados. En él se abordan temas muy variados y de distinto orden. Entre ellos, se desatacan los relativos a: educación, seguridad, empresas públicas, economía, funcionamiento del Estado, relaciones laborales, seguridad social, políticas sociales y áreas protegidas.

Cabe consignar que el mecanismo de “urgente consideración” para la aprobación de una ley se encuentra previsto en el artículo 168 de la Constitución de la República e implica que cada cámara tendrá un plazo máximo de 45 días para su consideración. Si, en dichos plazos, no es desechada ni sancionado un proyecto sustitutivo, conforme el artículo 168, capítulo III de la Constitución uruguaya, la ley quedará aprobada (URUGUAY, 1967, n. p.). Sin embargo, el Poder Ejecutivo tiene restricciones para la presentación de este tipo de proyecto de ley. Entre estas, se encuentra la prohibición del envío de dos proyectos simultáneos de urgencia y, a su vez, cada proyecto debe modificar una ley y argumentar el carácter urgente de esta. Sobre estas restricciones y arguyendo la diversidad de tópicos y leyes que pretende modificar este proyecto es que la oposición política del gobierno (el Frente Amplio) y las diversas organizaciones sociales, sindicales y gremios estudiantiles han cuestionado la inconstitucionalidad de este proyecto de Ley, así como el gesto de abuso de poder del Ejecutivo.

En los 501 artículos iniciales que la componen se procura la modificación de múltiples leyes que han sido aprobadas a lo largo de 15 años, exclusivamente, en educación se procura cambiar ocho leyes. Esto se pretende efectuar modificando 56 artículos y derogando 12 de la Ley General de Educación N° 18.437, además de las once disposiciones transitorias y excepcionales anexadas. En virtud de lo señalado, se puede indicar que más que una ley específica es una “ley ferrocarril”<sup>12</sup> que concatena el programa de gobierno de la coalición de derecha que apunta, centralmente, a modificar el rol del Estado en las más diversas áreas. Por medio de esta, en los primeros tres meses de gestión, y apelando a un mecanismo que restringe y debilita el debate democrático, el nuevo

<sup>11</sup> El número de artículos, así como sus contenidos, en el transcurso del debate parlamentario, se han ido modificando de forma acotada, En el presente artículo se trabajó con el texto presentado por el Poder Ejecutivo.

<sup>12</sup> La metáfora hace alusión a que la ley, al igual que los vagones de un ferrocarril, encadena distintos tópicos de diferente naturaleza y relevancia, lo que refleja el programa de gobierno de la coalición y no un tema específico que revista el carácter, realmente, urgente.

gobierno procura reducir el conjunto de funciones y competencias del Estado. En los párrafos siguientes nos detendremos en tres cambios centrales propuestos en la educación vinculados con: a) naturaleza y concepción de lo educativo, b) organización y gobierno de la Educación Básica, c) trabajo y participación docente.

*a) Naturaleza, concepto y alcance de la educación*

En el proyecto de Ley de Urgente Consideración, concerniente al concepto de educación y a la articulación de este con los fines del sistema educativo se aprecian diversas alteraciones significativas que se presentan en tres direcciones diferentes: restringen la naturaleza y el alcance, prescriben elementos curriculares y posibilitan un proceso de mercantilización de la educación.

Como hemos planteado precedentemente, la Ley General de Educación N° 18.437 del año 2008 señala que la naturaleza de la educación se configura como derecho humano fundamental y como bien público y social enfatizando la responsabilidad del Estado en el pleno goce de este derecho. Al respecto, se establece que es de interés general la promoción del efectivo ejercicio del derecho a la educación e indica que: “el Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa” (URUGUAY, 2008, p. 1).

Además, en dicha ley se define la política educativa que se deberá seguir con el

[...] objetivo fundamental, que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal.

Asimismo, el Estado articulará las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, técnico, científico y económico. También articulará las políticas sociales para que favorezcan al cumplimiento de los objetivos de la política educativa nacional (URUGUAY, 2008, p. 3).

Por su parte, el proyecto de Ley de Urgente Consideración, en el artículo 133, propone modificar el concepto de educación formal estableciendo que el objetivo de esta es “garantizar el desarrollo de competencias para la vida. La culminación da derecho a certificaciones, títulos o diplomas cuya validez legal será reconocida en todo caso por el Estado, en todo el territorio nacional” (URUGUAY, 2020, p. 39). Si bien en este proyecto no se deroga el conjunto de principios rectores de la educación previamente citados, se introducen modificaciones que tienden a restringir la educación entendida como derecho humano inalienable y bien público, como la competencia del Estado a garantizar que la educación tenga un carácter integral, articulando las diversas manifestaciones de la cultura y velando por que esta se desarrolle a lo largo de toda la vida de los sujetos. Esta concepción de la educación se restringe al desarrollo de competencias y a la función de acreditación.

De forma solidaria a las restricciones al alcance de la naturaleza de la educación mencionada en el proyecto de Ley de Urgente Consideración, se plantean diversas modificaciones que habilitan una des-responsabilidad del Estado. A modo de ejemplo, se advierte una reducción de las modalidades educativas vinculadas a la Educación Media y superior en el artículo 137, como también al alcance de la educación no formal. En esta última se elimina el concepto de que el desarrollo de la educación no formal debe ser entendido “en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida” (URUGUAY, 2008, p. 7) en tanto tiene un valor en sí mismo y que estará destinado a los sujetos de diversas edades, a los efectos de dar cumplimiento a los objetivos educativos en

[...] diversos ámbitos de la vida social, capacitación laboral, promoción comunitaria, animación sociocultural, mejoramiento de las condiciones de vida, educación artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros. La educación no formal estará integrada por diferentes áreas de trabajo educativo, entre las cuales se mencionan, alfabetización, educación social, educación de personas jóvenes y adultas (URUGUAY, 2008, p. 8).

Otro ejemplo de la restricción de la educación y al rol garante que el Estado debe cumplir es la eliminación parcial del artículo 6° de la Ley General de Educación N° 18.437 referido a la “obligatoriedad de la educación”. De este artículo se suprime que, a fin de dar cumplimiento a la educación, se deberá asegurar “la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica” (URUGUAY, 2008, p. 2).

Concomitantemente a las restricciones conceptuales y en relación al alcance de la educación mencionado *ut supra* se advierten, en la Ley de Urgente Consideración, prescripciones sobrelineamientos curriculares, especialmente, referidos a la educación primaria. Esto avanza en potestades que, según lo establecido por la Constitución de la República, le competen al ente autónomo ANEP. De la misma manera, en estos lineamientos se circunscribe la enseñanza a los conocimientos básicos que revierten la tradición humanista de la enseñanza en el Uruguay. En el proyecto de ley se indica que la educación primaria deberá iniciar:

[...] el proceso de incorporación de las alfabetizaciones fundamentales, con particular énfasis en lengua materna, segunda lengua, matemáticas, razonamiento lógico, arte, recreación, deportes, y competencias sociales que permiten la convivencia responsable en la comunidad (URUGUAY, 2020, p. 40).

Un tercer y último aspecto reviste centralidad en el análisis de la variación de la naturaleza y concepción de la educación presente en el proyecto de Ley de Urgente Consideración de la coalición de derecha en Uruguay. Este se refiere a la eliminación de la prohibición expresa de que el Estado, al definir sus políticas educativas, realice tratados de cooperación internacional con organismos que “alienten la mercantilización” de la educación (URUGUAY, 2020, p. 39).

Las tres direcciones de cambio señaladas sobre la naturaleza, las restricciones del alcance de lo educativo y las prescripciones curriculares se suman a la habilitación de que el Estado pueda efectuar acuerdo con organizaciones que alienten la mercantilización de la educación. Así, esto da cuenta de un cambio sustantivo y radical de la educación que comprime responsabilidades del Estado.

#### *b) Organización y gobierno de la Educación Básica*

En cuanto a la estructura de la educación que se diseña con el Proyecto de Ley de Urgente Consideración, interesa destacar dos cambios centrales: la modificación del sistema nacional de educación, la introducción de cambios sustantivos en la conformación de la Comisión Coordinadora y la asignación de un nuevo rol al Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

En virtud de las características configuradas históricamente en la educación estatal uruguaya, la ley de educación vigente establece la creación de la Comisión Nacional de Educación y la organización del Sistema Nacional de Educación Pública. Este sistema es eliminado expresamente en el proyecto de ley en cuestión (URUGUAY, 2020, p. 46) desarticulando todo esfuerzo de coordinación de los entes educativos públicos. Esto ocurre con respecto al fortalecimiento recíproco de políticas generales y a dispositivos de trabajo que se han mancomunado territorialmente en la capital y en el interior del país.

A su vez, la Comisión Coordinadora de la Educación estará integrada por representantes de las instituciones públicas conjuntamente con diversos actores privados y de la educación militar y policial. En esta línea también se elimina el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública y los correspondientes organismos de coordinación (URUGUAY, 2020, p. 50).

La supresión de los espacios de coordinación y fortalecimiento institucionales exclusivamente públicos propicia el debilitamiento de estos y la promoción de una indiferenciación entre la educación pública y la privada. Esta operación se ve reforzada por la incorporación o ampliación de los representantes privados en diversos organismos como, por ejemplo, la Comisión Coordinadora de la Educación citada precedentemente, las Comisiones Departamentales de Educación (URUGUAY, 2020, p. 51) y la Comisión Nacional de Educación no Formal (URUGUAY, 2020, p. 51). En los ejemplos señalados se aprecia un desbalance en el momento en que se produce una disminución de los representantes de las instituciones públicas y una representación desmedida de los privados ante lo que cada uno de estos organismos representan. A su vez, marca una elisión en relación a las particularidades históricas de la educación pública en el Uruguay, su claro predominio y la diferencia público-privado. Por medio de estas dos operaciones efectuadas en la arquitectura institucional de la educación se estimula un desdibujamiento de la distinción de la esfera pública-estatal, claramente hegemónica, como su debilitamiento también. Concomitantemente, se apuesta a la apertura y mayor presencia de los agentes privados en los diversos organismos de coordinación.

En lo que respecta al gobierno de la educación, el Proyecto de Ley de Urgente Consideración también plantea que los actuales consejos desconcentrados (CEIP, CES, CETP-UTU) -que históricamente han tenido una conformación colegiada- pasarán a ser direcciones generales y unipersonales, lo que se traduce en una fuerte concentración de poder. A la vez, supone la exclusión de los representantes electos por los docentes para la integración de los consejos. Además, cabe precisar que, en la actualidad, para designar a los integrantes de los Consejos Desconcentrados, el CODICEN requiere la votación de al menos cuatro de sus cinco integrantes, lo cual demanda cierto nivel de acuerdo con representantes docentes. En los cambios propuestos por el Proyecto de ley, este aspecto no sería necesario ya que es suficiente con el voto de los tres miembros propuestos por el Ejecutivo. Incluso, este Proyecto quita el requisito de diez años de ejercicio de la docencia en la educación pública, necesario para estar en condiciones de ser electo para integrar un Consejo, lo que deja abierta la posibilidad de integración de nuevos actores en la conducción de la educación.

Los cambios referidos a la organización y gobierno de la educación se pueden inscribir en los procesos de privatización endógena o privatización en la educación (BALL; YOUDELL, 2008), analizados en el primer apartado, así como los impulsados por la *new public management*. En tanto, se adoptan prácticas de gestión características del sector privado como la sustitución de órganos de gobierno colegiados por gerentes generales.

Otro de los aspectos en los que el Proyecto de ley introduce modificaciones refiere al fortalecimiento del MEC y la incidencia en las políticas educativas de los entes autónomos. A éste se le agregan los siguientes cometidos (art. 148):

Elaborar, en acuerdo con los tres candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo para integrar el Consejo Directivo Central de ANEP, el Compromiso de Política Educativa Nacional que acompañará la solicitud de sus venias.

Elaborar y enviar a la Asamblea General antes de la presentación de la Ley de Presupuesto, el Plan de Política Educativa Nacional en el que se fijarán los principios generales y las metas de articulación entre las políticas educativas y las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico y económico que servirán de marco a la

elaboración de políticas educativas específicas. El Plan será elaborado en coordinación y consulta con las autoridades de los organismos estatales autónomos de enseñanza (URUGUAY, 2020, p. 42).

Como se indicó previamente, la educación pública, de acuerdo al artículo 202 de la Constitución de la República, estará regida por consejos autónomos del Poder Ejecutivo; al respecto, de acuerdo con el artículo 202, capítulo II de la Constitución uruguaya, se establece:

La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos. Los demás servicios docentes del Estado, también estarán a cargo de Consejos Directivos Autónomos, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan. La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza (URUGUAY, 1967, n.p.).

En función de este artículo, las potestades que se le asignan al MEC se ubican en los límites de la inconstitucionalidad al procurar intervenir en las definiciones de la Administración Nacional de Educación Pública. La inclusión de estas finalidades en la órbita ministerial puede ser comprendida como una estrategia de centralización y concentración de poderes en esta cartera. En esta línea analítica, se advierte la dependencia de diversas entidades a este ministerio como son el Plan Ceibal<sup>13</sup>, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y el INEE<sup>14</sup>. A estas se añade la creación, en la órbita del ministerio y en coordinación con el INEE y la ANEP, de un “sistema permanente de evaluación y monitoreo de la calidad docente” (URUGUAY, 2020, p. 50).

Esta concentración de poderes en el Ministerio de Educación y Cultura pone de manifiesto una nueva organización en la arquitectura institucional de la educación y en su gobierno dentro de los límites de lo habilitado por la máxima carta orgánica. A su vez, el ministerio es una entidad de carácter eminentemente político y sin ninguna acumulación académica, por lo tanto, no cuenta con cuadros técnicos que puedan asumir el conjunto de competencias que se adscriben a la cartera.

La eliminación del Sistema Nacional de Educación Pública y sus comisiones coordinadoras, la desarticulación de los espacios interinstitucionales públicos, la ampliación de las representaciones de agentes privados y la disminución de los representantes públicos en las diversas comisiones, se enmarca en la concepción educativa de **un mismo fin público, dos formas de gestión** que pregonan los *think tanks* pro privatización en el terreno educativo nacional e internacional. Esta línea de cambios se complementa con el fortalecimiento y concentración de las competencias y del poder del MEC, en desmedro de la autonomía técnica, administrativa, de gobierno y económica de la educación pública uruguaya.

### *c) Trabajo y participación docente*

En lo que se refiere a las políticas docentes, y dentro de la posibilidad de aprobación de un nuevo Estatuto Docente, el Proyecto de ley introduce algunos aspectos en los que interesa detenerse. En el art. 192 establece que el CODICEN:

---

<sup>13</sup> Plan Ceibal es el nombre del Programa “Una computadora por niño” implementado por el gobierno uruguayo a partir del año 2007 en la educación pública. Progresivamente se abarcó educación primaria, inicial, secundaria y media técnico-profesional.

<sup>14</sup> Creado a partir de la Ley General de Educación Pública N° 18.437 de 2008, artículo 113 (URUGUAY, 2008, p. 42).

- podrá establecer compensaciones o complementos salariales y otros beneficios atendiendo, entre otros aspectos, “al cumplimiento de metas de política pública”;
- “fomentará la conformación de planteles estables, con permanencia de funcionarios y concentración de carga horaria en un mismo centro educativo, pudiendo delegar estas atribuciones a las Direcciones Generales de los subsistemas educativos (o, en su caso, al Consejo de Formación en Educación), y éstas a las direcciones de los centros educativos”;
- “podrá disponer condiciones de orden funcional (como el compromiso con una metodología de trabajo o un proyecto de centro) para el acceso o permanencia en un lugar de trabajo específico. También podrá delegar esta facultad en las Direcciones Generales, o en las direcciones de los centros educativos” (URUGUAY, 2020, pp. 56-57).

Mirados en su conjunto, estos aspectos afectan la autonomía docente cuando se subordina el acceso a compensaciones o complementos salariales y otros beneficios al “cumplimiento de metas de política educativa”. A la vez, se otorgan atribuciones a los directores de los centros educativos que los asemejan a los directores de una empresa. En este sentido, se introducen nuevos mecanismos gerenciales que, en términos de Ball y Youdell (2008) suponen formas de privatización **en** la educación.

Por otra parte, la prescripción de un nuevo estatuto coexistirá con el estatuto vigente y habilita la desarticulación del sistema de garantías para el trabajo docente. Actualmente, los concursos de oposición, así como un sistema de calificaciones cruzadas (directores de centro e inspectores), junto a la antigüedad de trabajo y los cursos de formación continua, son los elementos que componen la actividad computada de los docentes. En virtud del puntaje de dicha actividad los docentes son ordenados en listas de aspiraciones para las elecciones de cargos. El actual estatuto docente es más garantista con respecto al que se pretende impulsar. En él, las potestades atribuidas a los directores podrían promover “favoritismos” y arbitrariedades, al tiempo que abre la competencia inter-centros y propicia modalidades de desregulación laboral que lesionan los derechos de los trabajadores de la educación.

Los procesos de ampliación democrática y representación docente también se ven alterados mientras que el proyecto de Ley de Urgente Consideración restringe la participación de los docentes en el gobierno de la educación al eliminar a sus representantes, elegidos por voto directo de todo el cuerpo docente, de los Consejos desconcentrados de cada rama de la educación (URUGUAY, 2020, p. 47). La participación en los Consejos de Participación de los centros también es modificada al eliminar el porcentaje prescriptivo de los representantes estudiantiles en dichos Consejos de Educación Media; también se elimina la regularidad de las sesiones y la convocatoria quedaría librada al director, al igual que la elección de las temáticas a abordar (URUGUAY, 2020, p. 49-50).

Como se indicó, el conjunto de estos cambios ambientados en los diagnósticos de **crisis** del sistema educativo e **ineficiencia** en la gestión del Estado han sido el *leitmotiv* de la campaña electoral. A modo de síntesis, cabe destacar que en el acto de asunción del presidente Dr. Luis Lacalle Pou, el 1º de marzo, señala:

Estos años han sido también un período de retroceso en nuestra enseñanza. Pese a las grandes cantidades de dinero invertido, nuestro país pasó de estar a la vanguardia de América Latina a estar entre los más atrasados en el porcentaje de jóvenes que culminan la educación media. A esto se suma que no hemos podido mejorar la calidad del aprendizaje de aquellos que siguen asistiendo a clase, y la falta de buenos resultados en la educación se convierte rápidamente en una fractura social (LACALLE POU, 2020).

En base a estas críticas “invita” a los uruguayos a trabajar:

[...] por la libertad en todas sus formas: la libertad de poder vivir en paz, la libertad de poder elegir un trabajo digno, la libertad de poder darle un techo a la familia, la libertad de poder perseguir los sueños personales, [...] la libertad de buscar la felicidad de cada uno de nosotros por los caminos que cada uno elija recorrer” (LACALLE POU, 2020).

La crítica se articula con el principio de libertad individual -y del mercado- por sobre cualquier otro principio, como sostiene Ansaldi (2017) en detrimento de la igualdad y, por ende, de las posibles políticas redistributivas, que desde el Estado se puedan implementar.

En síntesis, los anuncios del Ejecutivo; los cambios conceptuales promovidos por la ley analizada referidos a la naturaleza de la educación, la organización y el gobierno de la educación; la alteración en las modalidades de participación y regulación del trabajo docente, dan cuenta de un cambio de envergadura en el sistema educativo público, tanto en sus finalidades como en el lugar que el Estado tiene en relación a este. Estas transformaciones buscan revertir no sólo las políticas del ciclo progresista sino alterar la matriz histórica, predominantemente estatal, de la educación pública y con una clara delimitación público/privado. El anuncio de la implementación de más de un centenar de liceos modelo en barrios vulnerables bajo la gestión público-privada inaugurada en el ciclo progresista y los cambios gerencialistas y de centralización en la toma de decisiones confluyen para habilitar la profundización de los procesos de privatización **de** y **en** la educación. Los discursos que responsabilizan de mala gestión al Estado, de la **crisis** educativa, y de la jerarquización del principio de **libertad**, ambientan el cambio de paradigma en la educación uruguaya.

## A modo de cierre

La nueva derecha que accede al gobierno en el Uruguay procura asentar las bases de su programa de gobierno en una coyuntura extremadamente compleja y delicada, a consecuencia de la pandemia provocada por el Covid-19, en tiempo récord y con mecanismos de dudosa constitucionalidad. La herramienta elegida, el proyecto de Ley de Urgente Consideración, supone la implantación de una reforma educativa encubierta que procura erosionar las características organizativas tradicionales del sistema educativo. Como se señaló, éste se estructuró con un claro predominio estatal, con una diferenciación entre lo público y lo privado, con formas de gobierno colegiadas y forjado sobre el principio de autonomía como forma de sobreguardar a la educación de los vaivenes político-partidarios.

Como hemos analizado, en el ciclo progresista que inicia en 2005, cuando asume el gobierno el Frente Amplio, y en medio a los cambios impulsados por la Ley General de Educación N° 18.437, producto de importantes procesos de participación, la educación se consagró como un derecho humano fundamental y como bien público y social, definiéndose una responsabilidad central del Estado. En este sentido, y como forma de garantizar el derecho a la educación de todos los sujetos, se desarrollaron un conjunto de políticas de inclusión educativa e integrales, durante los tres períodos de gobierno dirigidas fundamentalmente a “colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad” (URUGUAY, 2008, p. 2). Asimismo, se organiza el Sistema Nacional de Educación Pública y sus comisiones que habilitan avances en la coordinación de políticas públicas y estrategias mancomunadas en el territorio.

Además de las fortalezas y avances producidos en estos gobiernos, hemos observado algunas tensiones vinculadas principalmente a procesos de privatización. A ese propósito, el discurso de la “crisis de la educación”, especialmente de la Educación Media, habilitó respuestas desde la gestión privada mediante experiencias que cuentan con un financiamiento indirecto por parte del Estado, promovido por la reforma tributaria del 2007.

Con la llegada al gobierno de una nueva coalición de derecha, el análisis realizado permite evidenciar el pasaje de una privatización incipiente o latente a una privatización manifiesta en el Proyecto de Ley de Urgente Consideración. Este incluye, entre otros aspectos: la redefinición de la naturaleza, del concepto y alcance de la educación; la desaparición del Sistema Nacional de Educación Pública y la incorporación de actores privados y de la educación militar y policial en la Comisión Coordinadora; el debilitamiento de la autonomía docente; y la incorporación de atribuciones a los directores de centros educativos bajo la integración de mecanismos gerenciales.

En estas circunstancias, la modalidad de privatización “exógena” en términos de Ball y Youdell (2008), o privatización **de** la educación, no es la única modalidad que se quiere producir con el Proyecto de Ley de Urgente Consideración. También se plantean formas “endógenas”, o privatización **en** la educación, por medio de los cambios en el gobierno de la educación. Esto supone adoptar, en las propias instituciones de formación de docentes, “ideas, técnicas y prácticas propias del sector privado a fin de tornar al sector público más similar al privado” (BALL; YOUDELL, 2008, p. 8-9).

De esta forma, los modelos de competencias y ciertas maneras de gerenciamiento de los centros educativos que afectan al trabajo docente disputan la orientación de las políticas en este sector y procuran consolidar un nuevo paradigma educativo, que se aproxima a los modelos mercantilistas de la educación.

Si bien es aventurado anticipar el desenlace en relación a los cambios en materia educativa, entretanto la ley sienta las bases de cambios sustantivos, estos se deben, efectivamente, implementar y complementar con otras leyes y, particularmente, con el mensaje presupuestal. A su vez, la actual oposición política, la academia de forma unánime y los sectores gremiales, estudiantiles y sociales han comenzado a disputar y resistir las modificaciones en materia educativa, trabajadas en el apartado precedente. En el terreno de la contienda política y social aún queda un interesante espacio de debate y confrontación. No obstante ello, la estrategia empleada por el Poder Ejecutivo -Proyecto de Ley de Urgente Consideración-, en una realidad de emergencia sanitaria y que abarca una pluralidad de temas, da cuenta de un sesgo autoritario que revierte el estilo democrático gradualista de procesar los cambios característico del Uruguay moderno, al tiempo que procura asentar bases que alteran la constitución histórica de la educación pública.

## Referencias

ANEP. **Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2005-2009**. 2005. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances> Acceso: 28 abr. 2020.

ANEP. **Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal**. 2006. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances?page=1> Acceso: 28 abr. 2020.

ANSALDI, W. Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. **Revista THEOMAI/THEOMAI Editions & Journal**. Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo/Critical Studies about Society and Development, n. 35, 2017.

APPLE, M. **Educación como Dios manda**. Barcelona: Paidós, 2002.

BALL, S. J. Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. **Revista de Política Educativa**, Buenos Aires, año 1, n. 1, 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n41.2014>

BALL, S. J. Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the 'competition state'. **Journal of Education Policy**, v. 24, n. 1, p. 83-99, 2009. DOI: <http://doi.org/10.1080/02680930802419474>

BALL, S. J.; YOUDELL, D. **Privatización encubierta en la educación pública**. Brussels: Education International, 2008.

BENTANCUR, N.; MANCEBO M. E. **El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda**. 2010. Disponible en: [https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/20603/mod\\_resource/content/0/Mancebo-Bentancur\\_2005-2010.pdf](https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/20603/mod_resource/content/0/Mancebo-Bentancur_2005-2010.pdf) Acceso: 28 abr. 2020.

BORDOLI, E. **Formas escolares y sentidos educativos en Enseñanza Primaria. Análisis del proceso de construcción del Programa Maestros Comunitarios en Uruguay (2005-2010)**. Argentina: FLACSO, 2016.

BORDOLI, E.; CONDE, S. El progresivo encanto por la gestión privada Análisis de modelos de gestión público-privado en enseñanza media en Uruguay (2002-2013). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 134, p.73-90, jan./mar. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302016157845>

BORDOLI, E.; MARTINIS, P.; MOSCHETTI, M.; CONDE, S.; ALFONZO, M. **Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones**. Bruselas: Internacional de la Educación, 2017.

CAETANO, G. Democracia postdictadura. *In*: CAETANO (comp.). **20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples**. Montevideo: Taurus, 2005.

CHÁVEZ, D.; RODRÍGUEZ GARAVITO C.; BARRET P. **La nueva izquierda latinoamericana**. Madrid: Catarata, 2008.

DUFRECHOU, H.; JAUGE, M.; MESSINA, P.; OROÑO, M.; SANCHEZ, E.; SANGUINETTI, M. **El avance privatizador en la educación uruguaya: discursos y políticas**. Bruselas: Internacional de la Educación, 2019.

FELDFEBER, M. La educación como derecho a partir del cambio de siglo: perspectivas democratizadoras y restauraciones conservadoras. *In*: ACOSTA, F. **Derecho a la educación y escolarización en América Latina**. Buenos Aires: UNGS, 2020. p. 41-56.

FERNÁNDEZ AGUERRE, T. (ed.). **Políticas de inclusión en la Educación Básica de Uruguay (2005-2015)**. Montevideo: FCS, UdelAR, 2018.

GARCÉ, A.; YAFFÉ, J. **La era progresista**. Montevideo: Fin de Siglo, 2005.

LACALLE POU, L. A. (2020-2024: Luis Alberto Lacalle Pou). **Discurso de asunción**. Montevideo, Palacio Legislativo, 1 mar. MMXX. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/lacalle-pou-discurso-completo-asamblea-general> Acceso: 28 abr. 2020.

MANCEBO, M. E. Fronteras porosas entre la educación pública y la privada en Uruguay. *In*: Peroni, V.; Valim, P.; Kader, C. (org.). **Redefiniciones das fronteiras entre o público e o privado**. Implicações para a democratização da educação. Porto Alegre: Editora OIKOS, 2018. p. 30-46.

El proyecto educativo conservador en Uruguay en los albores del siglo XXI: avance privatizador y tutela...

MOREIRA, C.; RAUS, D.; GÓMEZ LEYTON, J. C. **La nueva política en América Latina.** Rupturas y continuidades. Montevideo: Trilce, 2008.

MOSCHETTI, M.; MARTÍNEZ PONS, M.; BORDOLI, E.; MARTINIS, P. The increasing role of non-State actors in education policy-making. Evidence from Uruguay. **Journal of Education Policy**, v. 35, p. 367-393, jan. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/02680939.2018.1562569>

NIKOLAJCZUK, M.; PREGO, F. Las ciencias frente al avance de la “nuevas” derechas en América Latina en el siglo XXI. **Leviathan: Cuadernos de Investigación Política**, [s. l.], n. 14, p. 1-25, 2017.

PANINGO, D.; CASTILLO, K.; MONZÓN, N. La preferencia por la desigualdad y el ascenso de gobiernos de derecha en América Latina. **Cuadernos de Economía Crítica**, [s. l.], v. 5, n. 10, p. 71-98, jun. 2019.

PETTI MUÑOZ, E. **Historia sintética de la autonomía de la Enseñanza Media en el Uruguay.** Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias, UdelaR, 1969.

SALTMAN, K. The rise of venture philanthropy and the ongoing neoliberal assault on public education: The Eli and Edythe Broad Foundation Kenneth. *Workplace: A Journal for Academic Labor*, v. 16, p. 53-72, 2009.

SCOTT, J. The Politics of Venture Philanthropy in Charter School Policy and Advocacy. **Educational Policy**, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 106-136, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1177/0895904808328531>

SEMAN, P. ¿Quiénes son? ¿Por qué crecen? ¿En qué creen? Pentecostalismo y política en América Latina. **Revista Nueva Sociedad**, [s. l.], n. 280, mar./abr. 2019. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/quienes-son-por-que-crecen-en-que-creen/> Acceso: 28 abr. 2020.

SVAMPA, M. Cuatro claves para leer América Latina. **Revista Nueva Sociedad**, [s. l.], n. 268, mar./abr. 2017. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/cuatro-claves-para-leer-america-latina/> Acceso: 11 abr. 2020.

TRAVERSO, E. **Las nuevas caras de la derecha.** Buenos Aires: Siglo XXI, 2018.

URUGUAY. [Constitución de la República (1967)]. **Constitución de la República de Uruguay.** Constitución de la República con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Montevideo: Uruguay. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion> Acceso: 30 abr. 2020.

URUGUAY. **Compromiso por el país.** Montevideo: Palacio Legislativo, 2019b. Disponible en: <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>. Acceso: 30 abr. 2020.

URUGUAY. **Ley n° 18.437 Ley General de Educación.** Montevideo: Palacio Legislativo, 2008. Disponible en: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/-18437-ley-general-de-educacion.pdf> Acceso: 30 abr. 2020.

URUGUAY. **Liceo Impulso.** [2020]. Disponible en: <http://www.liceoimpulso.edu.uy/fundacin>. Acceso: 28 abr. 2020.

URUGUAY. **Proyecto de Ley de Urgente Consideración.** Proyecto ingresado el 23 de abril del 2020 a la Cámara de Senadores del Parlamento Nacional. Carpeta 143/2020, Distribuido 28/0. Montevideo, 2020.

URUGUAY. **Un Pequeño País Modelo.** Programa de Gobierno Partido Colorado. Montevideo: Palacio Legislativo, 2019a. Disponible en: <https://partidocolorado.uy/un-pequen%CC%83o-pais-modelo-programa-de-gobierno-2020-2025/> Acceso: 30 abr. 2020.

VERGER, A.; FONTDEVILA, C.; ZANCAJO, A. **The Privatisation of Education: A Political Economy of Global Education Reform.** New York: Teachers College Press, 2016.

VERGER, A.; MOSCHETTI, M.; FONTDEVILLA, C. **La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias.** Brussels: Education International, 2017.

*Recibido: 10/05/2020*

*Versión corregida recibida: 07/07/2020*

*Aceptado: 11/07/2020*

*Publicado online: 14/07/2020*