

La Agenda 2030 y los objetivos de Desarrollo Sostenible

Durante la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en setiembre de 2015, nuestro gobierno aprobó, junto con todos los demás gobiernos que participaron, el documento "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Se trata de una agenda universal a favor del desarrollo sostenible, que tiene por objetivo erradicar la pobreza y el hambre, y garantizar una educación de calidad así como la salud, la igualdad de género y el trabajo decente para todos y todas, protegiendo al mismo tiempo los bosques y océanos, combatiendo el cambio climático.

- ▶ **Objetivo 1:** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- ▶ **Objetivo 2:** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sustentable.
- ▶ **Objetivo 3:** Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- ▶ **Objetivo 4:** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
- ▶ **Objetivo 5:** Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
- ▶ **Objetivo 6:** Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
- ▶ **Objetivo 7:** Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
- ▶ **Objetivo 8:** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- ▶ **Objetivo 9:** Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
- ▶ **Objetivo 10:** Reducir la desigualdad en y entre los países.
- ▶ **Objetivo 11:** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- ▶ **Objetivo 12:** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- ▶ **Objetivo 13:** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- ▶ **Objetivo 14:** Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- ▶ **Objetivo 15:** Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
- ▶ **Objetivo 16:** Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.
- ▶ **Objetivo 17:** Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Los gobiernos son responsables de la implementación de la Agenda 2030 y del marco de acción. Tienen quince años para implementar y conseguir estos objetivos. Para ello está previsto que los progresos se vayan revisando con regularidad. A nivel mundial, los gobiernos se reunirán en julio de cada año en la ONU donde se presentarán los progresos realizados hasta la fecha. A nivel nacional, los países están obligados a elaborar mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación para garantizar la plena representación y participación de la sociedad civil. El seguimiento se llevará a cabo con la ayuda de indicadores. Todas las metas están siendo traducidas a una serie de indicadores, a través de los cuales los gobiernos podrán determinar si los países están en vías de alcanzar las metas. Algunos de estos indicadores son globales, lo que significa que son los mismos para todos los países y serán supervisados a nivel mundial. También habrá indicadores regionales y nacionales. Los países pueden elegir disponer de su propia serie de indicadores nacionales.

Uno de los principales puntos débiles de la Agenda 2030 es la falta de rendición de cuentas. Esta Agenda es un compromiso voluntario basado en que los países se presionen unos a otros para asegurar su implementación. Los gobiernos han prometido hacer todo lo que esté en sus manos pero el acuerdo no es jurídicamente vinculante. Los ciudadanos y la sociedad civil tienen un papel clave que desempeñar a la hora de presionar a favor de unos mecanismos que nos permitan pedir cuentas a nuestros gobiernos. Esto incluye la presentación regular de informes sobre los progresos así como estructuras para mantener un diálogo regular con los diferentes actores. Al mismo tiempo, si bien la Agenda 2030 no es de por sí jurídicamente vinculante, los gobiernos sí están jurídicamente obligados a garantizar una educación de calidad para todos y todas, así como un trabajo decente, a través de sus compromisos y obligaciones con arreglo al Derecho internacional.

El objetivo sobre educación está compuesto por diez metas que describen las prioridades y los compromisos específicos en el ámbito educativo. Es imprescindible que conozcamos nuestros sistemas educativos para que podamos llegar a todos los niños, niñas, jóvenes y adultos, y mejorar la calidad de la educación. Para que la Agenda 2030 pueda ser una realidad, desde nuestros sindicatos debemos solicitar a nuestro gobierno:

- ▶ Demostrar voluntad política y compromiso, para garantizar una educación de calidad para todos a través de acciones concretas.
- ▶ Trabajar con docentes y personal de apoyo educativo para el desarrollo, la implementación, supervisión y evaluación de las políticas educativas a efectos de que las políticas sean contextualmente relevantes y que se elaboren en un contexto de diálogo.
- ▶ Garantizar una financiación pública adecuada de la educación, que garantice una educación de calidad para todos y todas. Se debe asignar como mínimo el 6% del PBI.

Mónica Gamarra
Secretaría de Relaciones Sindicales de FUM-TEP

El debate sobre la privatización educativa en Uruguay

Inquietudes, preguntas y desafíos



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

En el marco de la **Campaña Mundial contra la privatización y mercantilización de la Educación**, los días 25, 26 y 27 de octubre se desarrollaron distintas actividades en Montevideo, organizadas por los sindicatos asociados a la Internacional de la Educación, FUM-TEP y FeNaPES. Con la presencia de representantes provenientes de América Latina y de otros países del mundo, se presentó la investigación “Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones”, realizada por Eloísa Bordoli, Pablo Martinis, Mauro Moschetti, Stefania Conde y Marcelo Alfonzo. Tres ámbitos diferentes fueron escenarios para la presentación del tema convocante: la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados en el Palacio Legislativo, el encuentro con la Prensa y autoridades educativas en el IMPO y, para finalizar las jornadas, se desarrolló una instancia junto a los educadores sindicalizados en el PIT-CNT. El documento que se transcribe a continuación es el contenido de un folleto que fuera entregado a los presentes en las diferentes instancias del encuentro.

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, el sistema educativo uruguayo destaca por haberse mantenido relativamente al margen de la agenda privatizadora ampliamente difundida en la región a lo largo de las últimas décadas. Recientemente, sin embargo, algunas investigaciones han comenzado a advertir un cambio significativo en el orden discursivo que ha contribuido a la instauración de un nuevo clima propicio para las propuestas de reforma educativa de corte privatizador (Bordoli y Conde, 2016; D'Avenia, 2013; Verger *et al.*, 2017). Si bien los impulsos de reforma estructural han encontrado hasta el momento dificultades para avanzar y no han logrado superar el plano propositivo, han consolidado un debate del que participan diversos actores que promueven la instauración de sistemas de financiamiento público al sector privado y políticas de autonomía escolar con rendición de cuentas, además de otras formas de privatización endógena y exógena (Bentancur, 2016; D'Avenia, 2013). Estas propuestas se suman a las ya existentes prerrogativas de las que goza el sector privado en materia tributaria y a otras iniciativas de privatización educativa de tipo más acotado que se han abierto camino y materializado en políticas y experiencias diversas en la última década.

En este contexto, interesa llamar la atención sobre una serie de puntos que despiertan preocupación entre algunos actores clave del sistema educativo.

Facilitar el acceso a la información

El marco legislativo uruguayo no es particularmente restrictivo respecto a la participación de agentes privados en educación, aunque tampoco la propicia directamente, especialmente en la comparación con otros casos de la región como Colombia, Chile o Argentina.

Se advierte que han existido dos grandes momentos en la construcción de ese marco legislativo. Por una parte, los avances realizados por el sector privado –particularmente impulsados por el peso del sector religioso– a mediados del siglo XX, los cuales permitieron importantes exoneraciones fiscales a todo el sector educativo privado. El régimen de exoneraciones uruguayo resulta más abarcativo que los que existen en otros países con sistemas de subvención y constituye, por tanto, una fuente de ingresos indirectos de vital relevancia para las instituciones privadas en el país. Por otro lado, lo regulado en el marco de los gobiernos progresistas posteriores a la crisis permitió abrir nuevas posibilidades a partir de esquemas de participación pública privada y



extender la renuncia fiscal sobre las donaciones especiales a instituciones educativas privadas.

El análisis del marco normativo en su conjunto y, en particular, de sus pautas de asignación de fondos, monitoreo y control de los proveedores privados muestra la necesidad de una acción explícita del Estado a los efectos de facilitar a la ciudadanía el acceso a información relevante en esta área. A continuación se detallan algunos puntos paradigmáticos:

Exoneraciones a empresas por donaciones a entidades educativas:

La Ley 18.083 y sus modificaciones de 2011 limitan los montos de las donaciones que cada institución educativa privada puede recibir –y el donante, exonerar– y establece que el Poder Ejecutivo puede determinar topes a los montos destinados a la ejecución de proyectos por este régimen. La ley también otorga la potestad al Poder Ejecutivo para fijar topes individuales para cada entidad beneficiaria. Sin embargo, resulta imprescindible que el Poder Ejecutivo explicita claramente los criterios en función de los cuales fija esos topes, ya que de lo contrario se corre el riesgo de favorecer un funcionamiento con amplias cuotas de discrecionalidad.

Contratos de participación público-privada (PPP):

La Ley 18.786 de 2011 instauró un régimen de participación público-privada según el cual la Administración Pública puede encargar “a una persona de derecho privado, por un período determinado, el diseño, la construcción y la operación de infraestructura o alguna de estas prestaciones, además de la financiación”. En la misma ley se define que uno de sus ámbitos de aplicación son los centros educativos, aunque en este caso, y ante el reclamo de todo el arco sindical, las autoridades han realizado un esfuerzo en aclarar que no se incluirían los servicios educativos, aun cuando la normativa refiere a la operación de la infraestructura o alguna de sus prestaciones.

Uno de los aspectos más problemáticos de esta normativa de contratos de participación público-privada radica en el hecho de que, según establece la ley en su artículo 38, toda la información relativa a la iniciativa privada presentada tiene carácter confidencial. Este punto restringe claramente el derecho al acceso a la información pública. Es, por tanto, necesario superar los mecanismos de confidencialidad que se aplican en estos casos a los efectos de dotar a los procesos de la mayor transparencia posible.

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

En el ámbito de la educación no formal, desde finales de la década de 1980 el Estado uruguayo, primero a través del Instituto Nacional del Menor (INAME) y desde 2004 a través del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), celebra convenios de financiación pública a instituciones privadas para la prestación de servicios socioeducativos.

Como dato indicativo del desarrollo de la modalidad de convenios puede señalarse que de un total de 86.697 personas atendidas por diversos programas del Instituto en 2016, 10.094 lo fueron por propuestas directamente gestionadas por INAU y 76.603 lo fueron en el marco de diversas modalidades de convenio con privados. En este sentido, en el mismo año y solamente por cuenta de convenios con Organizaciones No Gubernamentales el Instituto ejecutó la suma de 2.076.503.763 de pesos uruguayos. Si bien la información de los montos ejecutados se encuentra disponible, no existen datos que permitan valorar el desempeño de los prestadores privados ni su supuesta eficiencia en el uso de los fondos públicos transferidos. Es por ello de vital importancia que el Estado dé publicidad a los mecanismos de monitoreo estatal establecidos para el control del uso que hacen los prestadores privados de los fondos transferidos, así como a los resultados de ese monitoreo.



Expansión de la oferta privada

La tendencia central de la participación de la matrícula del sector privado en la educación formal en Uruguay muestra una relativa estabilidad en torno al 17% a lo largo del período 1991-2015 solo interrumpida por la caída pronunciada en todos los niveles entre 2001 y 2003, asociada a la crisis económica que atravesó el país entre esos años (Dufrechou, García, Jauge, Sanguinetti y Messina, 2017; CODICEN, 2016).

Sin embargo, si bien la participación del sector privado se ha mantenido relativamente estable en el período, las tendencias generales de participación privada en la matriculación contrastan y difieren de los datos relativos a la oferta. En este sentido, la cantidad de establecimientos educativos privados ha crecido sustancialmente más que la de establecimientos públicos a lo largo del período en términos relativos. Destaca el caso de la educación media, donde en 1991 el 29% de los establecimientos eran privados frente al 36% en 2015. Este incremento se dio particularmente en el interior del país, que pasó del 14% al 29%, es decir, de 43 establecimientos privados en 1991 a 140 en 2015, superando ampliamente la expansión relativa de la oferta estatal en el período (CODICEN, 2016). En cualquier caso, sería necesario que los organismos educativos estatales no perdieran de vista estos procesos y profundizaran en el estudio de sus causas para lograr llevar adelante una planificación de la oferta educativa que garantice el derecho a la educación gratuita y mitigue potenciales efectos segregatorios.

Los promotores de reformas estructurales y políticas de privatización que participan del debate educativo actual suelen presentar como “modelos” eficientes de gestión educativa al conjunto de instituciones privadas con financiamiento estatal indirecto reguladas en el marco de la reforma tributaria de 2007. Sin embargo, no existen de momento estudios rigurosos que hayan evaluado el desempeño de estas experiencias. En estas instituciones existen ciertos rasgos comunes: los criterios de selección del estudiantado y del personal docente; la extensión del tiempo pedagógico (talleres, cursos de idioma, espacios de tutorías, entre otros); el seguimiento personalizado de los estudiantes. Estos rasgos, en última

instancia, no resultan propios de una modalidad de gestión específica –pública o privada– sino que constituyen elementos de un diseño de enseñanza (Bordoli y Conde, 2016).

Algo similar podría decirse de la aprobación sin cuestionamiento que parecen gozar las políticas de autonomía escolar con rendición de cuentas promovidas desde algunos partidos políticos y organizaciones no gubernamentales como piedra angular de una potencial reforma educativa. Este tipo de reformas de privatización endógena –originalmente promovidas y a menudo financiadas por el Banco Mundial en un número importante de países en desarrollo (Verger *et al.*, 2016)– gozan de hecho de una gran aceptación en casi todo el espectro político a nivel internacional aún a falta de evidencia concluyente sobre sus efectos en materia de resultados de aprendizaje, eficiencia productiva, equidad, etc. (Hanushek, Link y Woessmann, 2013). Llamativamente, sus impulsores originales hoy se muestran más cautelosos respecto de sus dificultades de implementación y potenciales riesgos, especialmente en países en desarrollo (Takeda, Demas y Shibuya, 2014).

Finalmente, la mediatización del debate educativo obliga a mirar con cautela las propuestas en apariencia neutras y empíricamente fundamentadas de algunos grupos de interés privados. En Uruguay resulta elocuente el caso del *think tank* CERES, cuyas propuestas de política pública en materia de seguridad, economía y, especialmente, educación han tenido recientemente gran presencia mediática. Su director académico aparece ocupando el rol de experto aún cuando, llamativamente, el CERES no ha producido investigación sobre educación que le permita aportar propuestas “desde el conocimiento” en sentido estricto. Con todo, como destaca Avelar (2017), estas inconsistencias y/o faltas de rigor son características de las estrategias de *knowledge mobilization* emprendidas por algunas organizaciones del sector privado. Estas estrategias, además, corren en paralelo –y en alguna medida se alimentan de– los procesos de “escandalización” de la opinión pública que describe Steiner-Khamsi (2003) en relación al tratamiento que suelen hacer los medios de comunicación de los resultados del desempeño de los sistemas educativos en evaluaciones nacionales o internacionales. 

Negociación Colectiva en la enseñanza primaria

Niveles de negociación y articulación

La negociación colectiva en el sector público, regulada por la Ley N° 18.508, supone un derecho por parte de las organizaciones sindicales (Artículo 3°), y una obligación a cargo del Estado a través de los distintos Organismos Públicos (Artículo 4° *in fine*).

La estructura de la Negociación Colectiva en este sector, y en particular para el caso de los Entes Autónomos de la Enseñanza Pública, está comprendida en el Artículo 14 de la referida ley, identificándose en un **primer nivel** a las **Mesas de negociación**, que son las que se integran por dos representantes del organismo correspondiente (en el caso que examinamos, dos representantes del Consejo Directivo Central de la ANEP), tres delegados de la Organización representativa de los funcionarios (en este caso, delegados de la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza), y un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pudiendo participar en carácter de asesores representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de la Oficina Nacional del Servicio Civil y del Ministerio de Economía.

La ley prevé además que: «Cada mesa de negociación **definirá los ámbitos y niveles de funcionamiento según las necesidades y particularidades de cada organismo**»¹.

Esto último quiere decir ni más ni menos que las potestades de cada mesa no pueden prohibir el funcionamiento en otros niveles de la negociación, sino que tiene que definir, o sea, instrumentar los mecanismos para que en los diferentes niveles (negociación bipartita por cada uno de los organismos desconcentrados, por sectores –por ejemplo, docentes y no docentes–, por áreas o circunscripciones departamentales o regionales, etc.), se cumpla con el derecho a negociar colectivamente aquellos asuntos o materias propias de cada ámbito del quehacer educativo, a los efectos de propender a alcanzar acuerdos en sus respectivas materias.

Esto último requiere dos explicaciones adicionales.

En primer lugar, esta posibilidad de definir tantos ámbitos o niveles como los que requieran las necesidades o particularidades de cada organismo, conlleva el reconocimiento y el respeto por el derecho de todas las organizaciones sindicales (de primer grado o de grados superiores, de base o de niveles superiores) a ejercer la actividad sindical y, como consecuencia, negociar colectivamente también en tantos ámbitos o niveles como los que requieran las necesidades de esas organizaciones sindicales.

En segundo lugar, y de acuerdo al concepto de organización sindical más representativa, recogido en la Ley N° 17.940 Libertad Sindical, y en consonancia con la descripción referida a la estructura del sistema de negociación colectiva previsto por los artículos 8° y siguientes de la citada Ley N° 18.508, cada nivel debe circunscribirse a lo que es materia de su ámbito, su área, o a las potestades que su respectivo interlocutor tiene para definir aspectos de esa negociación o propender a alcanzar acuerdos sobre lo negociado.

A título de ejemplo, y considerando la negociación que eventualmente pudiera ocurrir en una organización de base como lo es cualquiera de las Asociaciones de Maestros de cada departamento de nuestro país, esta podría negociar con la representación departamental del CEIP (Inspecciones Departamentales) aquellos asuntos vinculados con lo que se define como “materia de la negociación colectiva”, previstos en el Artículo 4° de la ley citada, que abarquen el interés y las posibilidades del área o ámbito de actuación que los vinculan.

El resto de las condiciones generales de trabajo, y cualquier otro aspecto que involucre a la generalidad del colectivo docente o no docente de la institución, deben negociarse a través de la organización de segundo grado, o a través de lo que la ley denomina Mesa de Negociación.

¹ El destacado en negrita es nuestro.

Concepto de Autonomía Sindical

Dentro del conjunto de derechos que amparan el ejercicio de la actividad sindical, la doctrina nacional e internacional y la propia jurisprudencia identifican como Principio General de Derecho tanto a la Autarquía como a la Autonomía Sindical.

Por Autarquía Sindical se entiende el derecho de las organizaciones sindicales, de los trabajadores y de los empleadores, a darse la forma de organización que mejor convenga a sus respectivos intereses, con independencia de la intervención administrativa y de la injerencia de unos sobre los otros.

La Autonomía Sindical refiere al derecho de esas mismas organizaciones a crear o formar sus colectivos y a ejercer su actividad, con independencia de los intereses de terceros, dentro de los que debemos considerar al Estado o cualquier otra organización de carácter político, religioso, etcétera.

Ahora bien, y tal como si se tratara de las dos caras de una misma moneda, si bien rige con carácter irrestricto el derecho a reivindicar el concepto de autonomía por parte de las organizaciones sindicales, el mismo permite la consideración de limitantes.

Toda vez que los propios trabajadores se dan una determinada forma organizativa para su funcionamiento, y cuando se la dan, las organizaciones de base que se integran

a ese sistema, como el que responde a organizaciones de primer, segundo o tercer grado (organizaciones de base, federaciones y/o confederaciones), deben respetar esa forma organizativa, y aceptar que más allá de las autonomías que los protegen respecto de cualquier grado de injerencia o menoscabo de su actividad, el derecho a formular propuestas e integrarse a ámbitos de negociación con sus empleadores no es un derecho absoluto, sino que debe responder a los criterios de articulación en los diferentes niveles que su propia realidad normativa les impone.

Esto, en definitiva, se expresa en que las cuestiones referidas a las condiciones generales de trabajo, y todas aquellas materias que la Ley N° 18.508 para la Negociación Colectiva en el sector público identifica en su Artículo 4°, se deben discutir, procesar, elaborar y, eventualmente, acordar en sus respectivos niveles, obligándose entonces a que la negociación funcione, cuando ello es oportuno y legítimo, en el ámbito de las organizaciones de base, o en su defecto, y de acuerdo a la generalidad de los temas a tratar, en el de las organizaciones de segundo grado, o en el de las organizaciones de rama a través de las Mesas de Negociación.

Dr. Mario Pomatta
Asesor jurídico de FUM-TEP



Congreso Nacional
de Educación
Enriqueta Compte y Riqué



PLENARIO FINAL

→ Campus Municipal de Maldonado

→ Sábado 9 y domingo 10 de diciembre de 2017

Con la participación de todos los delegados electos en asamblea más los designados por las instituciones integrantes de la Comisión Organizadora.