

Ley de Urgente Consideración

Algunos comentarios acerca de la relación entre público y privado en Educación

Pablo Martinis | Doctor en Ciencias Sociales. Profesor Titular del Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad del Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar.

Una versión inicial del presente artículo fue presentada oralmente en el evento "Lo público y lo privado en el capítulo de Educación del Proyecto de Ley de Urgente Consideración", organizado por la Red Temática de Laicidad de la Universidad de la República el 25 de junio de 2020.

1. Algunas notas iniciales

Una de las iniciativas legislativas más destacadas del nuevo gobierno instalado el 1 de marzo de 2020 ha sido la de realizar transformaciones sustantivas en diversos ámbitos de la vida nacional a través de la propuesta de una Ley de Urgente Consideración (LUC).

Mucho se ha escrito a propósito de la inconveniencia de intentar encaminar cambios de fondo en tan variados ámbitos a través de una ley de rápido tratamiento y en el marco de una situación de emergencia sanitaria. No abundaré en estos aspectos, aunque ciertamente estamos ante una situación que evidencia un déficit en términos democráticos.

En lo que refiere estrictamente a Educación, la LUC nos coloca indudablemente frente al texto de una nueva Ley de Educación, en tanto que se alteran principios básicos sobre la concepción y las finalidades de la educación, sus formas de gobierno y gestión, la conceptualización de educación pública, las políticas docentes, la organización de los centros educativos, la formación en educación, entre otros. Si bien la Ley General de Educación N° 18.437 continuará vigente, los cambios que se le introducen son

de tal envergadura que no queda duda de que estamos ante una nueva ley.

Un punto importante a aclarar al momento de abordar las relaciones entre público y privado en esta nueva Ley de Educación, es que partimos de la base de la legitimidad de la existencia de la enseñanza privada y del reconocimiento de sus aportes a la educación nacional. No cabe duda de que el ámbito de la enseñanza privada es amplio y heterogéneo. A título de inventario incompleto de las contribuciones que la educación privada ha realizado a la educación nacional, podemos mencionar dos: sus aportes durante la época oscura de la dictadura cívico-militar (contratación de docentes inhabilitados en educación pública, resguardo de valores democráticos); los aportes actuales en cuanto a procesos de innovación educativa o trabajo con poblaciones en situación de vulnerabilidad. También es necesario destacar el papel de diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan desde la educación no formal con poblaciones en situación de vulnerabilidad, así como la apertura de espacios de ejercicio de la participación de niños, niñas y adolescentes.



2. Relaciones entre público y privado en educación. Los procesos de privatización

Una aproximación a la conceptualización de las relaciones entre público y privado en la educación debería basarse, en primera instancia, en una reflexión acerca del lugar del Estado en ese vínculo. En este sentido, podría establecer una primera distinción entre dos tipos ideales contrapuestos: un Estado que se define como garante del derecho a la educación, lo cual implica políticas e intervenciones activas en contra de la exclusión y una centralidad de la educación pública; y un Estado que se ubica como prestador y regulador, que da primacía a la elección individual y ubica en posiciones equivalentes a la educación pública y a la privada. Si bien es claro que estamos recurriendo a una definición de dos modos de concebir al Estado que difícilmente se presentan en forma pura en la práctica, la referencia resulta útil para ubicarnos en la discusión. Mi opinión es que el horizonte que organiza la LUC se ubica en línea con la segunda de las referencias al lugar del Estado (prestador y regulador).

Esta forma de concebir el lugar del Estado se ubica en concordancia con procesos en desarrollo a nivel global desde hace algunas décadas.

«...las diversas formas de prestación y gestión de los servicios públicos, sostenidas por los principios básicos de poco Estado a la par de libre mercado, constituyen ahora un planteamiento predominante con respecto a la educación en todo el planeta. Los argumentos que sirven de base a lo anterior indican que la enseñanza como servicio público impartida por las instituciones del Estado es de baja calidad, no tiene capacidad de respuesta a las necesidades de los “clientes” y tiene aversión al riesgo. Dicho de otro modo, se encuentra anquilosada por los procedimientos burocráticos y porque no da opciones a la “clientela cautiva”. La solución neoliberal consiste en adaptar la educación a la disciplina del mercado, a dar opciones a los padres y a abrir la competencia entre los centros docentes para la captación de alumnos, así como en facilitar que los nuevos proveedores, incluidos aquéllos con ánimo de lucro, ofrezcan sus servicios en paralelo al sistema público de enseñanza o bien como parte de éste. Este tipo de “soluciones” da origen a diversas clases de privatización.» (Ball y Youdell, 2008:14-15)

La cita de Ball y Youdell remite a un conjunto de críticas a la educación pública instaladas a nivel global, y que son fácilmente reconocibles en el caso uruguayo. Hace al menos una década, desde diversos centros de pensamiento —o *think tanks* como se los define en la literatura anglosajona— así como desde diferentes posiciones políticas, empresariales y comunicacionales, se ha insistido en instalar la idea del estado calamitoso en el que se encontraría la educación pública uruguaya. Este esfuerzo de construcción de un sentido común sobre educación se ancló fuertemente en el significante “crisis de la educación”. La educación pública uruguaya se encontraría en un estado crítico, habría fracasado en su misión fundamental y, por tanto, sería necesario introducir cambios de fondo que apelen a saberes, formas de gestión y técnicas de evaluación provenientes del ámbito privado. Más específicamente, del ámbito empresarial privado.

Según los autores mencionados, es posible ubicar dos grandes formas de privatización educativa: la privatización exógena y la endógena. La privatización “exógena” supone, entre otros movimientos,

la incorporación del sector privado a los establecimientos públicos de enseñanza, la organización de la Educación pública para el logro de beneficios económicos privados, la subcontratación de servicios y/o de establecimientos de enseñanza y la entrada del capital internacional en la educación pública. La privatización “endógena” hace referencia, entre otros movimientos, a la organización de centros de enseñanza pública de modos similares a los de las empresas, la introducción de los principios de la “nueva gestión pública” y el desarrollo de gestión por resultados, salario docente vinculado con desempeño. En definitiva, se trata de *«la importación de ideas, técnicas y prácticas del sector privado a fin de tornar al sector público más parecido a la actividad del negocio privado»* (idem, p. 8).

A partir de esta base conceptual, a continuación nos detendremos a señalar como es posible apreciar en la LUC elementos que van en la línea tanto de la privatización exógena como de la endógena. No lo haremos con afán de exhaustividad, ya que otros elementos podrían ser introducidos en un análisis más extenso. Antes de eso, daremos cuenta de algunos cambios en la estructura y el gobierno de la educación nacional, que pueden ser apreciados como facilitadores de los procesos privatizadores.

3. Elementos que afectan la relación público-privado en la LUC

3.1. Cambios referidos a la estructura y al gobierno del sistema educativo

No pueden ser designados como procedimientos que directamente definan prácticas privatizadoras, pero ciertamente generan un marco general de impulso al involucramiento de actores privados en la conducción de la educación pública.

- Art. 144: eliminación del Sistema Nacional de Educación Pública. Sin duda es un elemento clave en la reconfiguración de la estructura general del sistema educativo uruguayo, a partir de la eliminación de la centralidad que la Ley N° 18.437 le asigna a la educación pública en el conjunto del sistema. Se generan condiciones para la subordinación de la educación pública a una concepción general de educación que introduce fuertes niveles de participación de actores privados. Esto se complementa con medidas generadas a través de otros artículos.
- Arts. 184, 185 y 186: definen a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación

como el ámbito central de deliberación de la educación, incorporando la participación de actores de la enseñanza privada básica y universitaria.

- Arts. 151, 152, 158: se eliminan los requisitos de diez años de antigüedad en la enseñanza pública o en el ente, según el caso, para ocupar posición de Consejero o de Secretario General y Secretario Administrativo en Consejos de ANEP.
- Art. 172: se altera la integración de las Comisiones Departamentales de Educación agregándose, entre otros, representantes de instituciones privadas de educación básica y universitaria.
- Art. 174: en cuanto a la Educación no formal, se elimina el Consejo Nacional de Educación no Formal y se lo sustituye por una Comisión Nacional de Educación no Formal en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. Se incluye en la misma al INEFOP y a los centros privados.

Este conjunto de transformaciones dan cuenta de una intencionalidad de descentrar a la educación nacional de un eje fuertemente centrado en lo público, que ha sido una de sus señas de identidad históricas. En este sentido, el programa que se exhibe a partir de la LUC muestra una intención refundacional.

3.2. Elementos que tienden a la privatización exógena de la educación

A través del art. 129 de la LUC se elimina la parte final del art. 14 de la Ley N° 18.437. Este establece la prohibición de suscribir *«acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u organismos internacionales, que directa o indirectamente signifiquen considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización»*. La referencia a alentar la mercantilización de la educación es eliminada en el texto que propone la LUC. Puede entenderse esto como un simple asunto lingüístico o de redacción, de todos modos, sabemos que tanto la inclusión como la exclusión de componentes en un texto legal suponen siempre un acto político e involucran un mensaje al conjunto de la ciudadanía.

Otro componente tiene que ver con el art. 138 de la LUC y sus definiciones sobre la educación a distancia. Aquí se elimina una prerrogativa asignada por la Ley N° 18.437 al Sistema Nacional de Educación Pública, que tiene que ver con su competencia para reglamentar la habilitación y autorización de instituciones privadas. Para nada puede apreciarse como un dato menor el hecho de que se desregule



la educación a distancia en momentos en que, por efecto de la crisis sanitaria, ha pasado a ocupar un lugar central entre las formas de proveer educación. Aquí podría quedar habilitada la entrada libre de actores globales de la educación a distancia en la educación uruguaya.

3.3. Elementos que tienden a la privatización endógena de la educación

Por una parte, merece particular atención detenerse a apreciar algunos cambios que se introducen en la Formación en Educación. A través del art. 198 de la LUC se establece un: «*Procedimiento voluntario de reconocimiento del nivel universitario de carreras de formación docente impartidas por entidades públicas no universitarias*». Esta formulación, por una parte tiene que ver con el abandono de la posibilidad de generación de una institucionalidad integrada de formación en educación de nivel terciario universitario, ya que cada carrera postulará de modo independiente para su reconocimiento como de nivel universitario. Por otra parte, la efectivización de este reconocimiento queda ubicada dentro de las atribuciones del Ministerio de Educación y Cultura, lo cual podría configurar un avance sobre la autonomía que constitucionalmente tienen asignada los entes de la Enseñanza.

Esta medida no puede leerse independientemente de la establecida en el art. 171 de la LUC, a través del cual se crea el “Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación”. En el literal B del mencionado artículo se define: «*Crear un Sistema Nacional de Becas de Formación en Educación que premie la continuidad y calidad de los estudios por parte de estudiantes de todo el país que sigan programas universitarios de formación en educación*». Por tanto, queda claro que el dinero de las becas solamente podrá ser usufructuado por estudiantes **universitarios** de formación en educación. Al presente, la oferta mencionada solamente existe en el ámbito privado. En el futuro, los establecimientos públicos que aspiren a poder ofrecer esas becas a sus estudiantes deberán necesariamente postular ante el MEC para la obtención del grado universitario.

De este modo, se establece una suerte de “premio” (las becas para sus estudiantes) para aquellas instituciones públicas que logren el nivel universitario. Así, de hecho, se genera un sistema de competencia por el acceso a esos recursos. En ese sistema, las instituciones privadas ya cuentan con el beneficio desde el principio; mientras que las públicas deberán competir entre sí para llegar a obtenerlo. Constituye este un claro ejemplo de una forma de construcción

de un mercado en la educación. Ante este mercado, el Estado se ubica como prestador de un servicio y asegurador de las condiciones de la competencia, renunciando a su rol como garante del derecho a la educación en términos universales.

Otra medida en la cual es posible apreciar claramente el impulso de privatización de tipo endógeno, tiene que ver con los cambios que se promueven a nivel de los estatutos del personal que se desempeña en la educación pública.

El art. 193 de la LUC incorpora algunas «reglas fundamentales, que se declaran de interés general» para la elaboración de los estatutos del personal docente y no docente.

Dos de estas “reglas generales” merecen particular interés para apreciar la promoción de procesos de privatización endógena. Una de ellas, contenida en el literal D, tiene que ver con la posibilidad de establecer *«compensaciones o complementos salariales y otros beneficios, atendiendo a circunstancias como la ubicación geográfica del lugar de trabajo, el contexto socio cultural en el que funciona el establecimiento o el cumplimiento de metas de política pública establecidas en cada caso, de acuerdo con las atribuciones constitucionales y legales atribuidas al efecto»*¹.

En el texto hemos destacado la tercera de las causales posibles de acceso a estos beneficios, ya que es allí donde reside la novedad. Volveremos sobre este punto luego de presentar el otro elemento contenido en el art. 193 que nos interesa destacar.

En el literal E se plantea que se fomentará la conformación de planteles estables en los centros educativos. Este, sin duda, resulta un objetivo loable. Los problemas surgen con las formas a través de las cuales se pretende impulsar este proceso. En el mismo literal se establece que se podrá delegar a las direcciones de los centros educativos la atribución de promover la permanencia de funcionarios y su concentración horaria en el mismo centro educativo.

Las formas a través de las cuales las direcciones de los centros educativos podrían cumplir con este encargo se incorporan en el literal F. Allí se establece que el Consejo Directivo Central de la ANEP «*podrá disponer condiciones de orden funcional (como el compromiso con una metodología de trabajo o un proyecto de centro educativo) para el acceso o permanencia en un lugar de trabajo específico*». A su vez, se establece que estas competencias podrán

ser delegadas «*en las Direcciones Generales, o en las direcciones de los centros educativos, con el fin de mejorar la igualdad de oportunidades y la calidad de la educación impartida*».

Por tanto, en este artículo tenemos dos componentes que la bibliografía especializada en el tema (Ball y Youdell, 2008; Ball, 2014; Acuña Ruz, 2015; Bellei, 2015; Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017) ha identificado como claves en los procesos de privatización endógena: el establecimiento de estímulos económicos en función de resultados o, dicho de otra forma, la promoción de estímulos salariales en función del desempeño del docente o del centro educativo; y la constitución del rol del director de un centro educativo como una posición gerencial desde la cual se tiene la potestad de contratación o despido de docentes.

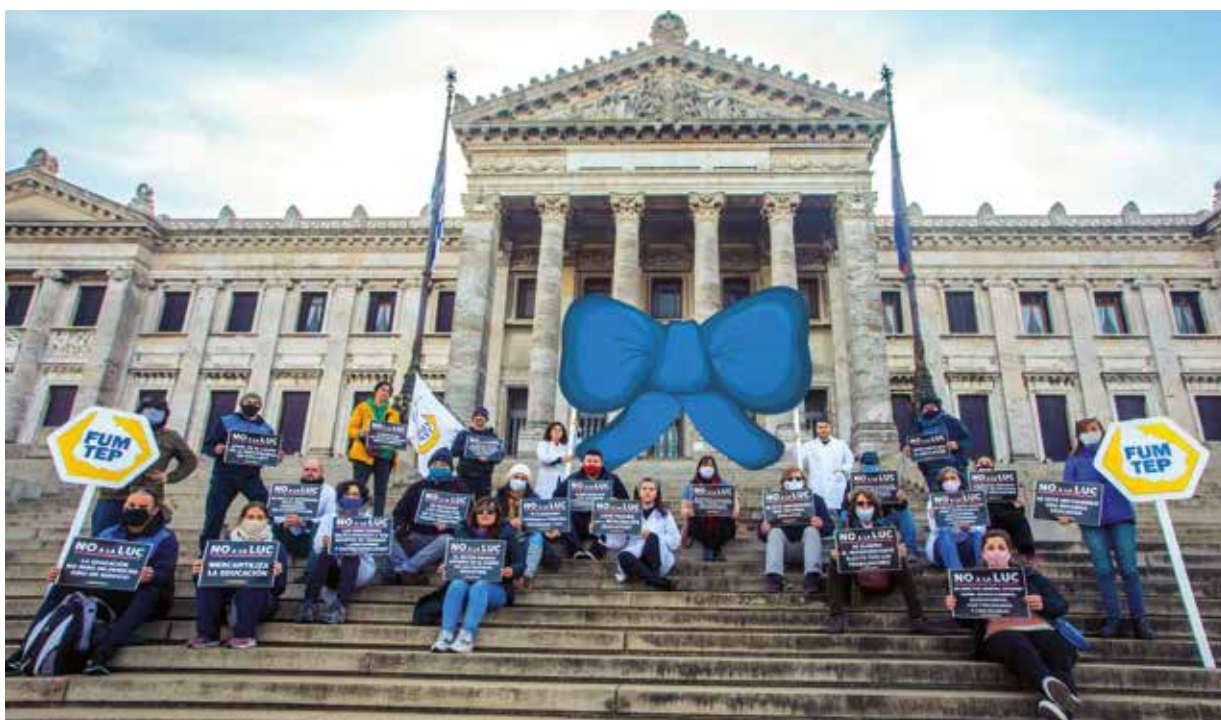
La introducción de estos mecanismos de privatización endógena en la educación pública uruguaya hace necesaria la instrucción de algunos planteamientos críticos. A ello nos abocaremos en los párrafos finales del presente texto.

El establecimiento de incentivos salariales en función de resultados socava la profesionalidad docente al colocar una especie de “premio” por el cumplimiento adecuado de la tarea educativa. Subyace aquí una visión instrumental del docente, que lo coloca en línea con un operario del que se espera que tenga mayor productividad por la vía del estímulo salarial. Esto va en contra de cualquier política de profesionalización docente.

Por otra parte, existe evidencia, por la aplicación de estas políticas en países de nuestra región en las últimas décadas, de que este tipo de estímulos redireccionan a las instituciones hacia el cumplimiento literal de las metas establecidas (necesariamente mensurables), quedando por fuera otros aspectos de una educación integral que son fundamentales para la formación cabal de un ciudadano, que es la base de la República.

En este punto es necesario ser meridianamente claros: no se trata de plantear que este sea el objetivo que necesariamente persigue la introducción de las medidas mencionadas en la LUC, pero sí es necesario alertar sobre los efectos no deseados que este tipo de políticas generan. Es muy probable que destinar los recursos que se comprometerían por esta vía de estímulos por productividad hacia políticas activas de formación y profesionalización docente, produjera efectos mucho más destacables en la mejora de la calidad de la educación nacional.

¹ El destacado en negrita es nuestro.



La reflexión sobre este tema no debe dejar de considerar que un sistema educativo no puede ser exclusivamente evaluado en función de logros de metas mensurables (que son importantes y que son medidas, por ejemplo, por las evaluaciones de aprendizajes tanto internacionales como nacionales), sino por otros aspectos difícilmente cuantificables, pero también fundamentales, que tienen que ver con la formación de una generación en los valores democráticos y republicanos. Hay que tener mucho cuidado con dirigir el accionar del sistema educativo solamente en la primera vertiente mencionada.

Por otro lado, las medidas propuestas en cuanto a las competencias de los directores generan un terreno de opacidad que abre paso a posibles arbitrariedades. De hecho, se estaría pasando de un sistema garantista, en términos de la existencia en el Estatuto actual de procedimientos objetivos de evaluación, a uno en el que las decisiones podrían quedar libradas al arbitrio de una persona.

Complementariamente, el establecimiento de estos mecanismos discrecionales podría generar la fragmentación del sistema educativo, en tanto que distintos directores podrían manejarse con criterios no necesariamente convergentes. También podríamos entrar en un terreno de afectación de la autonomía que le corresponde al docente en el desarrollo de su actividad profesional.

Es amplia y profusa la bibliografía² que señala los efectos negativos que en términos de equidad han producido políticas de fomento de la autonomía de los centros educativos. No se trata de señalar que no sea deseable que los centros educativos tengan proyectos pedagógicos propios, ya que este es un objetivo tan loable como el establecimiento de planteles estables. La dificultad reside en los mecanismos a través de los cuales se pretenden lograr esos objetivos: estímulos salariales por desempeño y directores constituidos en autoridades gerenciales.

Basar la construcción de una comunidad educativa en el poder potencialmente arbitrario de una persona, no parece ser un camino adecuado para la obtención del efecto deseado. La sustentabilidad de los cambios en educación requiere, necesariamente, de amplios niveles de participación y compromiso docentes. También requiere de liderazgos claros. El tema clave es que ese liderazgo se construye a partir de una labor pedagógica y a través del trabajo con otros. La historia de la pedagogía uruguaya está ampliamente habitada por ese tipo de figuras, que fueron las que contribuyeron a construir la educación nacional.

² Esta bibliografía ha sido en parte referida en el presente artículo.



4. Desafíos abiertos

En las breves líneas precedentes hemos pretendido mostrar como la LUC afecta de modo importante la centralidad de la educación pública en nuestro país, introduciendo elementos que tienden a diversas formas de privatización.

De este modo, nuestro país se vincula a una serie de transformaciones educativas desarrolladas a nivel global y continental en las últimas décadas. Dos colegas que han estudiado profundamente el caso chileno señalan en uno de sus textos más destacados que «...en Chile lo que básicamente ha sucedido es que la privatización ha reemplazado un sistema de educación pública

tradicionalmente fuerte, como consecuencia de radicales reformas orientadas por lógicas de mercado» (Bellei y Orellana, 2015:127).

Habrà que estar atentos a cómo se vayan sucediendo los acontecimientos en el caso uruguayo. De la capacidad que tengan quienes defienden a la educación pública para evitar la imposición de un camino privatizador dependerà, en buena medida, que no sigamos senderos que en otras partes ya han demostrado no ir nunca a favor de las grandes mayorías nacionales.

El desafío está abierto. Los uruguayos sabemos muy bien que la suerte de la educación pública es siempre la suerte de la educación del pueblo. 

Referencias bibliográficas

- ACUÑA RUZ, Felipe (2015): "Incentivos al trabajo profesional docente y su relación con las políticas de evaluación e incentivo económico individual" en *Estudios Pedagógicos*, XLI, N° 1, pp. 7-26. En línea: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estped/v41n1/art01.pdf>
- BALL, Stephen J. (2014): "Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa" en *Archivos analíticos de políticas educativas*, Vol. 22, N° 41. En línea: <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1742>
- BALL, Stephen J.; YODELL, Deborah (2008): *La privatización encubierta de la educación pública*. Bruselas: Internacional de la Educación. En línea: https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s._y_yodell_d._2008_la_privatizacion_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf
- BELLEI, Cristián; ORELLANA, Víctor (2015): "Privatización de la educación en América Latina" en C. Bellei (org.): *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- PODER LEGISLATIVO (2020): "Ley N° 19.889. Ley de Urgente Consideración" (Parte 1), aprobada por la Asamblea General el 8 de julio de 2020. En línea: https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/leyes/07/cons_min_286_a.pdf
- PODER LEGISLATIVO (2020): "Ley N° 19.889. Ley de Urgente Consideración" (Parte 2), aprobada por la Asamblea General el 8 de julio de 2020. En línea: https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/leyes/07/cons_min_286_b.pdf
- VERGER, Antoni; MOSCHETTI, Mauro; FONTDEVILA, Clara (2017): *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Bruselas: Internacional de la Educación. En línea: <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Privatizacion%201-Abril.pdf>