



VOL.27, Nº1 (Marzo, 2023)

ISSN 1138-414X, ISSNe 1989-6395

DOI:10.30827/profesorado.v27i1.26246

Fecha de recepción: 04/10/2022

Fecha de aceptación: 29/01/2023

THINK TANKS, GOVERNANCE NETWORKS AND EDUCATIONAL POLICY IN URUGUAY

Think tanks, redes de gobernanza y política educativa en Uruguay.



Pablo Martinis

Universidad de la República

E-mail: pablomartinis@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1210-0098>

Abstract:

This paper aims to account for the formation of governance networks with strong power to influence Uruguayan educational policies, constituted by a diversity of actors with a common interest in disputing the traditional hegemony of public education in the country. The starting point is a conceptual framework influenced by the post-foundationalist perspective in the social sciences, which is particularly interested in the constitution of political networks and governance networks in the framework of the promotion and definition of educational policies. A methodological strategy based on a network ethnography perspective (Howard, 2002) is proposed, based on the analysis of institutional documents, educational policy texts, various websites and press releases. The paper aims to show the incidence of two local think tanks (CERES and Eduy21) in the production of meanings and proposals that dispute the public meaning of education in Uruguay. The text is part of a broader research entitled "Disputes around the public nature of education in Uruguay" (Martinis, 2022), based in the Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas of the Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación of the Universidad de la República de Uruguay.

Keywords: education policy; governance networks; privatization; think tanks

Resumen

Este artículo pretende dar cuenta de la conformación de redes de gobernanza con fuerte poder de incidencia en las políticas educativas uruguayas, constituidas a partir de una diversidad de actores con un común interés en disputar la tradicional hegemonía de la educación pública en el país. Se parte de un marco conceptual influido por la perspectiva posfundacionalista en las ciencias sociales al que interesa particularmente una mirada acerca de la constitución de redes políticas y redes de gobernanza en el marco de la promoción y definición de políticas educativas. Se plantea una estrategia metodológica sostenida en una perspectiva de etnografía de redes (Howard, 2002), basada en el análisis de documentos institucionales, textos de política educativa, diversos sitios web y notas de prensa. El artículo pretende mostrar la incidencia de dos think tanks locales (CERES y Eduy21) en la producción de significaciones y propuestas que disputan el sentido público de la educación en Uruguay. El texto es parte de una investigación más amplia titulada “Disputas en torno al carácter público de la educación en Uruguay” (Martinis, 2022), radicado en el Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República de Uruguay.

Palabras clave: política educativa; redes de gobernanza; privatización, think tanks

1. Introducción

El presente artículo se propone abordar la conformación de redes de gobernanza en Uruguay en la última década en el marco de un proceso de disputas acerca del carácter público de la educación. El enfoque conceptual que lo orienta se ubica en un marco de análisis influido por la mirada posestructuralista en las ciencias sociales (Marchart, 2009). Se recurre a una metodología basada en la “etnografía de redes” (Howard, 2002) y la etnografía política (Ball, 2011).

El apartado inicial presenta aspectos contextuales vinculados al tema trabajado así como una aproximación al enfoque conceptual utilizado. Posteriormente se introduce el análisis del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), el primero de los think tanks abordados. En un tercer momento se realiza una tarea similar con el segundo de los think tanks sobre los que se trabajó: Eduy21. En un cuarto momento se sistematiza la información trabajada para presentar dos casos en los cuales se grafica el vínculo entre los think tanks, las redes que conforman y el actual gobierno conservador Uruguay: algunos cambios propuestos a nivel de la formación docente y de la legislación sobre trabajo docente. El trabajo se cierra con un breve apartado de cierre provisorio encuadrando el texto presentado en un proceso de investigación de alcance más amplio.

2. Apuntes contextuales y conceptuales

El análisis de caso uruguayo resulta de particular interés para visualizar como ciertas redes de influencia han ocupado espacios para la generación de lógicas afines a proponer “soluciones privadas para los problemas públicos” (Ball y Youdell, 2008: p. 45). Este interés radica en que Uruguay ha sido un país con una tradicional hegemonía de la educación pública, la cual abarca desde la conformación de un sistema educativo nacional en el último tercio del siglo XIX hasta el presente. Lo dicho no implica que en el recorrido de un siglo y medio no hayan existido avanzadas de sectores conservadores proclives a discutir la centralidad de la educación pública. De hecho, algunos de esos avances lograron establecer marcos proclives para el desarrollo de la educación privada, como es el caso de la reforma constitucional de 1934 que estableció el principio de libertad de enseñanza, defendido por sectores eclesiales, y estableció que las instituciones privadas dedicadas a la educación estarían exoneradas de pagar un conjunto de impuestos locales y nacionales como subvención por sus servicios. No obstante, existe un importante consenso académico en el país en reconocer que la educación pública ha sido el paradigma dominante y hegemónico en la historia de la educación uruguaya (Mancebo, 2018). Una de las claves que da cuenta de esta situación es que la educación privada ha estado históricamente en el 15% del total de la matrícula de la educación básica, no habiendo nunca superado de modo relevante ese porcentaje¹.

Nuestro interés por los procesos de construcción de hegemonía a nivel político y social se sostiene en un abordaje conceptual sensible a estos procesos desde su dimensión histórica, no necesaria y contingente. Adherimos a la resignificación de Gramsci sobre este tema realizada por Laclau y Mouffe (2004 [1986]).

La noción de imposibilidad de la sociedad, resulta relevante para introducirnos en esta perspectiva teórica. En términos de Laclau,

(...) Si mantenemos el carácter relacional de toda identidad y si, al mismo tiempo, renunciamos a la fijación de esas identidades en un sistema, en ese caso lo social debe ser identificado con el juego infinito de las diferencias, es decir, con lo que en el sentido más estricto del término podemos llamar discurso, a condición, desde luego, de que liberemos al concepto de discurso de un significado que lo restringe al habla y a la escritura (Laclau, 1993: p. 104).

Concebir a lo social como “infinito juego de diferencias” nos permite avanzar, recuperando la tradición del análisis político del discurso, en una perspectiva que no establezca posiciones sociales fijas y universalmente válidas, sino que concentre su atención en cómo esas diferencias se articulan en la construcción de posiciones hegemónicas. La categoría articulación ocupa aquí un lugar central, ya que centra el

¹ Puede accederse a series estadísticas oficiales sobre la educación uruguaya en <https://observatorio.anep.edu.uy>

análisis en los procesos de construcción hegemónica, suspendiendo la referencia a ciertas determinaciones estructurales que a priori serían consideradas como fuente legítima de sentido².

La crítica a la existencia de fuentes originales de sentido está en la base de la objeción posfundacionalista (Marchart, 2009) a los discursos sostenidos, por ejemplo, en el modelo mainstream norteamericano (Rocha Carpiuc, 2013) en el campo de la ciencia política.

Objetar la referencia a fuentes originales de sentido no implica renunciar a la necesidad de la fijación parcial de sentidos sociales. Este es justamente el objeto de las disputas que se suceden en el campo político. La política, en este sentido, puede ser comprendida como un ámbito conflictivo en el que lo está en juego es la organización de órdenes sociales a partir de un terreno en el que ninguna opción puede reclamar legitimidad a priori. Es importante dejar en claro que esto no implica que sostengamos una mera pluralización liberal de los conflictos sociales. La imposición de una postura como hegemónica debe ser comprendida en el marco de luchas que tienen su base en relaciones de fuerza ubicadas en un conjunto de relaciones materiales que operan en una sociedad. Estudiar procesos de construcción hegemónica tiene el interés de no trabajar sobre un campo plenamente sobredeterminado por factores internos a la sociedad, reconociendo, a la vez, las relaciones materiales de fuerza en las que las disputas suceden.

La construcción de una articulación hegemónica exitosa supone detener parcialmente el flujo de las diferencias y establecer un cierto orden en el campo social. Esto implica la construcción de un sentido común ampliamente aceptado, el cual puede suponer el establecimiento de una tradición, con el conjunto de prácticas rutinizadas (Marchart, 2009) que le corresponden. Estas prácticas, al estar incorporadas en el sentido común como rutinas, tienden a invisibilizar las decisiones contingentes que estuvieron en la base de su producción. Se trata entonces de prácticas sociales sedimentadas, siguiendo la categoría que Laclau retoma del pensamiento de Husserl (Laclau, 1993). La sedimentación supone naturalización y olvido de los orígenes.

Este es precisamente el sentido en el que nos referimos al sistema educativo uruguayo como tradicionalmente hegemónico por una concepción de educación pública. Esto implica que la centralidad de la educación pública, entendida desde su concepción y gestión a través del Estado nacional, así como el carácter subsidiario de la educación privada, formaron parte del imaginario uruguayo a lo largo de un siglo y medio. De hecho, ni durante la dictadura cívico-militar (1973 - 1984), ni durante la

² Nos referimos, por ejemplo a posiciones que sostienen la determinación social por la base material o la necesaria convergencia de los procesos sociales en función de su adecuación a ciertas leyes que regirían el funcionamiento de la sociedad.

versión uruguaya de la reforma educativa de la década de 1990, fuertemente influida por perspectivas neoliberales en el conjunto del continente americano, este principio fue objetado fuertemente. Las objeciones, como veremos más adelante, provinieron de sectores políticos y académicos marginales. Estos, desde su posición subordinada, no hacían más que hacer visible el lugar hegemónico de la educación pública.

Es claro que la referencia a una construcción hegemónica no niega la existencia de tensiones en su interior. Nuestra posición teórica nos llama la atención acerca del carácter precario e inestable de las discursividades en las que se sostienen las articulaciones hegemónicas. A nuestro entender, la segunda década del siglo XXI nos coloca frente a una situación en la que comienzan a apreciarse formas de reactivación de discursividades conservadoras y neoliberales en Uruguay. Paradojalmente, como en tantos otros países de América Latina, este proceso comienza a darse en el marco del ejercicio del gobierno por parte de fuerzas progresistas o de centro izquierda.

Un marco internacional proclive tanto al ascenso de perspectivas conservadoras como neoliberales, en claro proceso de disputa con las transformaciones encaminadas a través de la era progresista (Garcé y Yaffé, 2004), sin duda influyó en la reactivación de estas racionalidades políticas en Uruguay.

Nuestro trabajo se inscribe en la producción latinoamericana sobre los procesos recientes de avanzadas conservadoras y privatización educativa en América Latina (Bellei y Orellana, 2014; Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017; Penna, 2017; Algebaile, 2017; Peroni, de Lima y Kader, 2018; Edwards, 2018, entre otros). También nos interesan los estudios acerca de la constitución de redes de influencia para la promoción de políticas de corte conservador y neoliberal en el caso del sur de América (Castellani, 2019; Peroni y Caetano, 2017) y en términos globales (Ball, 2011). El enfoque de redes de gobernanza, nos parece particularmente interesante, en tanto comprende que

Una red política de gobernanza es una multiplicidad de actores políticos heterogéneos que se unifican y operan conjuntamente para idear, configurar y poner en marcha un paquete de cambios políticos determinados. Las redes políticas funcionan como comunidades políticas donde los diversos actores se involucran y comparten fines comunes, a la vez que coexisten actuando con objetivos políticos diversos dentro de las propias alianzas. Estas redes políticas son nuevas formas de gobernar que están reemplazando los roles tradicionales de los gobiernos y de los estados (Saura, 2021a: p. 1).

A su vez, Saura identifica dentro de las redes políticas de educación a diversos actores del tipo de “corporaciones empresariales, entidades bancarias, instituciones gubernamentales, organismos internacionales, fundaciones filantrópicas, emprendedores sociales, startups, entre otros” (2021a: p. 2).

Entendemos de particular relevancia colaborar en la comprensión de cómo estas redes de política se articulan en función de objetivos comunes en el marco de disputas

por la construcción de nuevas hegemonías sostenidas en valores conservadores y en los principios de libre mercado. Un marco general de estudios acerca de la hegemonía permite comprender cómo estas articulaciones de actores no responden a procesos necesarios, sino que resultan de articulaciones contingentes sobre la base de intereses comunes. Estudiar cómo se procesan esas articulaciones y los modos en que resultan efectivas para disputar sentidos en la política educativa, hace imprescindible abandonar un enfoque basado en una mirada exclusivamente centrada en los actores estatales tradicionales de la política educativa. Ello es necesario a los efectos de comprender como el centro de gravedad de la construcción política va derivando hacia circuitos no tan claramente distinguibles en los análisis tradicionales de la ciencia política y de las ciencias de la educación en general.

Renovar la mirada sobre estos fenómenos hace necesario poner en discusión los enfoques tradicionales ocupados en apreciar el ciclo clásico de análisis de las políticas educativas sostenido en el proceso de “diagnóstico, planificación, acción y evaluación”, así como las lecturas que no logran trascender el análisis de estas políticas en términos exclusivamente de “brechas de implementación” (Grindle, 2009).

Nuestra perspectiva teórica de partida, y su afectación por la noción de hegemonía, nos llama la atención acerca de que no existe política sin conflicto y sin disputa. Asumimos el carácter inerradicable del conflicto en las relaciones sociales, el cual forma parte de la dimensión ontológica que Mouffe (2009) define como “lo político”, radicalmente diferente al ámbito de las prácticas y las instituciones, que define como “la política”. Esta distinción permite abandonar toda presunción de que los problemas educativos puede ser diagnosticados y solucionados recurriendo a un lenguaje técnico políticamente aséptico y socialmente no comprometido.

Por lo mencionado, entendemos que la mirada que Ball y Bowe (1992) sugieren desde su conceptualización del “ciclo de las políticas” resulta sumamente relevante para estudios como el que pretendemos desarrollar. Para estos autores, las políticas sólo pueden ser comprendidas como procesos en movimiento en los cuales coexisten tres contextos: el de influencia, el de producción del texto y el de la práctica. En el presente texto interesa particularmente apreciar el contexto de influencia desde el cual un conjunto de actores políticos, académicos y empresariales pugnan por definir nuevos sentidos en las políticas educativas de Uruguay.

Nuestro acercamiento al sustrato empírico de nuestro objeto de estudio se sostiene en la perspectiva definida como “etnografía de redes” (Howard, 2002) y la “etnografía política”, definida por Ball como un “mapeo de la forma y contenido de las relaciones de la política en un campo particular” (2011: 25). En el caso del presente texto, nuestro trabajo se nutre fundamentalmente del análisis de documentos institucionales, textos de política pública, sitios web y noticias de prensa.

En lo siguientes apartados nos detendremos a explicitar como a partir de la

acción de dos think tanks uruguayos, el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) y Eduy21, se van generando redes políticas que disputan el sentido de la educación pública en Uruguay.

3. El caso del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES)

El Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social es el principal think tank ultraliberal uruguayo. Inició sus actividades en noviembre de 1985, a pocos meses de haberse restablecido el régimen democrático en el país luego de doce años de dictadura cívico-militar. Su fundador fue el economista Ramón Díaz, muy destacado intelectual que fue definido en Uruguay como “un profeta del liberalismo” (Arregui, 2017). Un elemento a destacar de la biografía de Díaz es que en 1972, un año antes del comienzo de la dictadura cívico militar que se extendió hasta 1984, fue fundador del semanario *Búsqueda*, el cual es hasta el presente el principal medio de prensa de difusión del pensamiento liberal en Uruguay. Este semanario constituyó una pieza clave en el proceso que culminó con el reconocimiento oficial de la primera universidad privada en el país, la Universidad Católica del Uruguay, en 1984 (Sánchez, 2022), siendo este uno de los últimos actos administrativos realizados por el gobierno de facto.

Entre los directores de CERES han figurado personalidades estrechamente vinculadas al pensamiento neoliberal, como el ex-ministro del gobierno dictatorial Alejandro Vegh Villegas, quien lo dirigió entre los años 1993 y 1997.

Esta organización integra el conjunto de think tanks asociados a la Red Atlas³. Esta Red ha sido definida como “una suerte de federación de fundaciones, centros de reflexión e instituciones académicas que se proponen difundir las políticas de libre mercado a lo largo y ancho del planeta” (Gatti, 2021: s/p). En el caso de Uruguay, también se vinculan con Atlas el Centro de Economía, Sociedad y Empresa, el Centro de Estudios para el Desarrollo y el Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, así como con la Universidad de Montevideo (Opus Dei) y los diarios *El País* y *El Observador* (Gatti, 2021: s/p).

Las intervenciones de CERES en el ámbito educativo datan de hace al menos tres décadas. Interesa hacer notar que durante el desarrollo de la llamada “Reforma Educativa” llevada adelante en el país entre 1995 y 1999, en el marco de una expansión de reformas de cuño neoliberal en todo el continente, desde documentos de CERES se criticaba el proceso reformista uruguayo por considerarse que el mismo continuaba otorgando un lugar prioritario al Estado y no liberalizaba las propuestas educativas (Talvi, 1997; CERES, 1998). Si bien la reforma educativa uruguaya de la última década

³ Una caracterización de la Red Atlas puede encontrarse en su propio sitio web: <https://www.atlasnetwork.org>

del siglo XX difícilmente pueda ser catalogada como una reforma típicamente neoliberal en comparación con otras sucedidas en el sur de nuestro continente (Bentancur, 2008), las críticas emanadas desde CERES daban cuenta de un posicionamiento claro a favor de reformas pro-mercado en la educación uruguaya.

Si bien las posturas sostenidas por CERES en aquel entonces ocupaban una posición marginal en los debates educativos uruguayos, siendo solamente compartidas por un pequeño grupo de académicos entre los que se destacaban el ya mencionado Díaz y el filósofo Pablo Da Silveira (Da Silveira, 1995), resulta muy importante rastrearlas ya que este think tank tendrá veinte años después un lugar clave en la estructuración de redes de gobernanza desde las cuales se promoverán reformas de corte conservador y neoliberal.

En otros trabajos (Martinis, 2021; Martinis, 2020a, 2020b, 2020c; Martinis y Rodríguez Bissio, 2020) hemos señalado que el desarrollo de una ofensiva conservadora con intención de disputar los sentidos establecidos sobre la educación pública en Uruguay tuvo un destacado desarrollo a partir del año 2010. Ese año se instaló el segundo de los tres gobiernos consecutivos que estuvieron en manos de la fuerza política de centro izquierda Frente Amplio.

Si bien los gobiernos del Frente Amplio pueden ser caracterizados como fuente de desarrollo de procesos de democratización y expansión de la oferta educativa en Uruguay (Bordoli y Martinis, 2021), también es necesario señalar que dentro de las políticas que llevaron adelante se ubican medidas que favorecieron procesos de impulso a la privatización de la educación (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017; Bordoli et al., 2017). La generación de un mecanismo para facilitar las donaciones de empresas privadas a diversos tipos de iniciativas educativas y sociales, vía deducciones impositivas, así como la instalación de un sistema de construcción de infraestructura pública vía la modalidad de Participación Público Privada, fueron parte de ellas.

En el primer caso, la instauración del mecanismo de las “Donaciones Especiales” a través de legislación aprobada en el año 2008, que comenzó a funcionar efectivamente en el año 2010, permitió que un conjunto de empresas privadas favorecieran el direccionamiento de recursos del presupuesto público hacia instituciones privadas. Según el seguimiento que hemos ido realizando de los montos donados en el período 2010 - 2020, podemos afirmar que si bien esta modalidad admite que las donaciones sean realizadas tanto a instituciones públicas como a privadas, aproximadamente el 90% de los recursos donados en el período tuvieron como destinatarias a instituciones privadas (Martinis, 2020c).

Como hemos documentado en un trabajo anterior (Martinis, 2020c), en el caso de las donaciones otorgadas a instituciones que funcionasen en el ámbito de la enseñanza media, la mitad de las donaciones efectuadas han tenido como receptor a una institución. Se trata del denominado “Liceo Impulso”.

Este liceo fue concebido a partir del establecimiento de una Fundación, que lleva su mismo nombre, en el año 2010 y que comenzó a funcionar en el año 2013. Se trata de un caso que merece una particular atención ya que en el establecimiento de esta institución confluyen personas estrechamente vinculadas al CERES como Ernesto Talvi y Pablo Da Silveira, con Nicolás Herrera, un reconocido abogado uruguayo que dentro de su frondoso currículum ostenta el mérito de ser el único uruguayo que actualmente integra la Mont Pelerin Society, y un conjunto de personalidades vinculadas a importantes empresas privadas del Uruguay.

Resulta importante destacar que el Dr. Pablo Da Silveira, además de haber estado relacionado al CERES, también ha desarrollado una extensa carrera vinculada a la Universidad Católica del Uruguay (UCU), habiendo ocupado cargos de relevancia en esa institución. Precisamente de la UCU provienen los cuadros técnicos más importantes que actualmente ocupan responsabilidad en la administración educativa instalada en Uruguay a partir de la asunción de un gobierno de carácter conservador en marzo de 2020. El propio Da Silveira ocupa la posición de Ministro de Educación y Cultura del mismo gobierno.

Hemos abordado el caso del Liceo Impulso en trabajos previos (Martinis, 2020a, 2020c) a cuya lectura remitimos a los efectos de una mayor comprensión de las características de esta institución. No obstante, nos interesa recuperar aquí el señalamiento de que se trata de una experiencia educativa generada desde una articulación de actores relevantes del escenario político, académico y empresarial del Uruguay, con fuerte predominancia de perspectivas conservadoras y neoliberales, que surgió con la finalidad específica de demostrar que un centro educativo de acceso gratuito, ubicado en una zona de alta pobreza urbana y con un modelo de gestión privada, podía lograr resultados mucho más satisfactorios que las instituciones educativas públicas gestionadas por el Estado⁴.

Un aspecto que hace particularmente interesante el estudio del caso del Liceo Impulso es que a través del mismo es posible atisbar la conformación de una red de actores que desde diversos ámbitos se proponen generan condiciones para el establecimiento de una disputa sobre el carácter público de la educación en Uruguay. Para hacerlo dieron forma a lo que denominan un modelo educativo “gratuito de gestión privada”, debiendo destacarse que ese carácter de gratuito se logra a través de donaciones de empresas privadas que recuperan más del 80% de los montos invertidos a través de devoluciones fiscales del estado uruguayo. Por tanto, este modelo es financiado mayoritariamente a través de recursos públicos, siendo estos utilizados para desacreditar a la propia acción educativa pública estatal a favor de iniciativas sostenidas por diversos actores sustentados en la acción de think tanks ultra-liberales como el

⁴ estas perspectivas se encuentran ampliamente documentadas en el propio sitio web de la institución: <http://www.liceoimpulso.edu.uy/fundacin>

CERES. Esta modalidad se inscribe claramente dentro de lo que Ball y Olmedo (2013) han denominado filantropía estratégica o filantropía 3.0.

Es el propio CERES quien dará amplia difusión a la experiencia del Liceo Impulso y lo tomará como base para la propuesta de un nuevo modelo de institución educativa pública denominada “liceos modelo” que serían establecidos en zonas de pobreza urbana a lo largo de todo el país.

La propuesta de instalar “136 liceos modelos” fue lanzada por el director ejecutivo del CERES, el Economista Ernesto Talvi en el año 2016⁵, como aporte a la propuesta de políticas educativas nacionales en contextos de pobreza urbana. Un ejemplo de la defensa que Talvi realiza de esta propuesta y de su inspiración en la experiencia del Liceo Impulso, puede ubicarse en una carta de su autoría publicada por el Semanario Búsqueda en edición del 8 al 14 de febrero de 2018. En dicha misiva Talvi responde a críticas recibidas desde uno de los referentes del Frente Amplio en materia educativa, el maestro Pablo Caggiani. Allí Talvi señala:

Usted afirma que esta propuesta se basa en un sistema de vouchers (“Vos ´le das la plata a los padres` para que ellos ´elijan´ el instituto privado al que enviaran a sus hijos”) y que esta propuesta piensa la educación como mecanismo de empresa bajo una lógica de mercado. Una suerte de privatización de la educación pública. Pregunto: ¿qué parte de nuestra propuesta contiene algo de lo que usted afirma? Le respondo: ninguna. Usted afirma que esta propuesta genera desigualdad y exclusión. ¿Genera desigualdad una experiencia educativa en la que al final de tercero [de enseñanza media] hay un 90% de retención cuando en los liceos de contexto similar la deserción es del 80%? ¿O más bien genera exclusión el sistema educativo actual que no retiene a la mayoría de los jóvenes de contextos vulnerables? En el Liceo Impulso hay que sortear 100 lugares (y la admisión se hace estrictamente por sorteo) para 500 inscriptos, porque la mayoría de las familias de Casavalle⁶ quieren que sus hijos estudien allí. Pregunto: ¿no sería acaso deseable generalizar propuestas educativas de este tipo a los 136 liceos modelo que proponemos, para que todos los jóvenes del país que viven en zonas vulnerables tengan una oportunidad de educarse y de un futuro digno? Le respondo: no tengo la menor duda.

El propio Talvi sería el encargado de instalar esta propuesta en la campaña electoral de 2019, de la mano de una fugaz incursión en la arena política que lo tuvo como candidato a la presidencia de la república, y luego por cuatro meses, a partir del 1 de marzo de 2020, como Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno conservador

⁵ La propuesta tuvo amplia cobertura por parte de la prensa local. Ver la nota “Una propuesta para crear 136 liceos de tiempo extendido”: <https://www.elpais.com.uy/informacion/iniciativa-crear-liceos-horario-extendido.html>

⁶ Barrio de la periferia de la ciudad de Montevideo.

instalado en esa fecha. Más allá que Talvi se retiró de la actividad política al renunciar a su cargo de Ministro, las autoridades de la educación uruguaya han reafirmado en diversas instancias que continuaban teniendo presente su propuesta de confirmar instituciones educativas modelo en contextos de pobreza urbana (Búsqueda, 2020 y 2022).

Más allá del derrotero personal de Talvi, lo interesante de apreciar aquí es que su propuesta de instalación de liceos modelos basados en la experiencia de las instituciones gratuitas de gestión privada logró instalarse en la agenda educativa del nuevo gobierno conservador, influyendo en la definición de políticas generadas por el mismo (Martinis, 2021b). Es así que la apelación al uso de formas de gestión propias de los ámbitos privados para el desarrollo de proyectos educativos públicos cobra plena presencia en los ámbitos de definición de las políticas educativas en Uruguay.

Por otra parte, es necesario señalar que este proceso es sustentado económicamente por donaciones de empresas privadas, algunas de ellas multinacionales con vocación de incidir en las políticas públicas de los países en los que se instalan, como es el caso de la empresa Techint, que hemos estudiado en otro texto (Martinis, 2021a). Los efectos que logran las redes de gobernanza que analizamos no son posibles de ser concebidos si no es el marco de una mirada que reconozca los modos de operación del filantropocapitalismo (Saura, 2021b).

4. El caso de Eduy21

La organización conocida como “Eduy21” surge a la luz pública en octubre de 2016, bajo el nombre de “Eduy21 Cambio Educativo y Educación para el Cambio”. En sus documentos fundacionales se presenta como una “iniciativa ciudadana”. Sus definiciones generales y su modo de intervención pública la colocan en una línea de sintonía con otras “iniciativas ciudadanas” surgidas a lo largo de nuestro continente con la intencionalidad de producir el “cambio educativo”. Algunas organizaciones emblemáticas de este tipo son: “Mexicanos Primero” (México), “Todos pela Educação” (Brasil), “Proyecto educar 2050” (Argentina) y “Educación 2020” (Chile), entre muchos otros. La gran mayoría de estas organizaciones se nuclean en el “Red Latinoamericana por la Educación” (<https://www.reduca-al.net>), un nodo de organizaciones de la sociedad civil con fuerte participación empresarial, financiados, entre otros, por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Europea. Esta red promueve procesos de reforma educativa sostenidas en la idea de calidad y en la formación en competencias.

Si bien Eduy21 no forma parte de la red REDUCA, si lo hace uno de sus “socios académicos e institucionales”, la Fundación ReachingU (<https://reachingu.org/quienes-somos/>), una organización conformada por uruguayos residentes en los Estados Unidos de Norteamérica que se dedica a recoger donaciones a los efectos de dirigirlos a emprendimientos educativos radicados en Uruguay. Una parte importante de las

donaciones que gestiona esta organización se dirigen hacia la formación de docentes o directivos de la educación pública a través de instituciones privadas. Un par de ejemplos de esto los encontramos en su apoyo al Posgrado de “Especialización en Liderazgo, Gestión e Innovación educativa” que desarrolla la Universidad de Montevideo, institución dependiente de la organización Opus Dei de la Iglesia Católica; y el “Diploma en Competencias docentes para la inclusión educativa”, ofrecido por la Universidad Católica del Uruguay. La organización trabaja fuertemente desde un marco de Psicología Positiva, financiado, entre muchas otras, propuestas en “Formación en educación del carácter para directores y líderes educativos” y “Formación docente en educación emocional”, a cargo de diversas instituciones privadas aliadas.

Por otra parte, otorga el “Premio ReachingU al docente uruguayo”, actualmente cursando su cuarta edición, en alianza con el Global Teacher Prize que a nivel internacional ofrece la Fundación Varkey, organización filantrópica dependiente de la Global Education Management Systems, una de las principales multinacionales de venta de servicios educativos.

El desarrollo de estas organizaciones puede comprenderse en el marco de los procesos señalados por Feldfeber, et al.:

En América Latina han proliferado las organizaciones civiles ligadas a grupos empresariales que buscan incidir en políticas públicas de educación, con el objetivo de cambiar el rumbo de la educación bajo la premisa de alcanzar una formación de calidad para todos. Se proponen desarrollar la región en términos de competitividad y para ello consideran que se necesitan trabajadores calificados (...) En muchos casos, las personas o las empresas se repiten en directorios o consejos asesores, y varias de estas organizaciones actúan como promotoras o asesoras de otras organizaciones, conformando de este modo redes políticas en creciente expansión. Mediante las acciones que promueven, buscan orientar la educación hacia el mercado, tomando como referencia la calidad medida en pruebas estandarizadas como es el caso del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés); instalar estos temas en la agenda pública, promover los valores del mercado en el interior del sistema educativo y ampliar los negocios de las empresas privadas en el campo de la educación (2018, p. 37).

En el caso específico de Eduy21 su surgimiento se vincula a una crisis sucedida a los pocos meses de asumir el tercer gobierno del Frente Amplio (2015 - 2019). Debido a diferencias suscitadas a nivel de autoridades, el Sub-Secretario y el director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura, el sociólogo Fernando Filgueira y el maestro Juan Pedro Mir, renunciaron a sus cargos. Bajo el pronunciamiento de que no estaban dadas las condiciones para producir las transformaciones que la educación uruguaya requería, ambos funcionarios abandonaron la gestión y convocaron a la confirmación de una iniciativa ciudadana a favor del cambio educativo. A partir de esta convocatoria surgió Eduy21.

La convocatoria tuvo una rápida recepción por diversidad de actores políticos, académicos y empresariales. En la fundación de Eduy21 convergieron actores vinculados a perspectivas progresistas, pero también a conservadoras y neoliberales. El discurso que los amalgamó puso el énfasis en el carácter técnico de los problemas educativos y en la necesidad de superar diferencias políticas e ideológicas⁷.

Resulta importante mencionar que al igual que las otras organizaciones latinoamericanas mencionadas anteriormente, Eduy21 se sustenta económicamente a partir de aportes provenientes del ámbito privado. Además del apoyo ya mencionado de la Fundación ReachingU, en el propio sitio web de la organización (<http://www.eduy21.org/servlet/com.eduy.web.home>) puede relevarse la información de algunos de sus financiadores. Allí constan aportes de Bolsa de Valores Electrónica de Montevideo (BEVSA), Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), Corporación Navíos SA, Fundación Itaú, Zonamérica (principal zona franca de Uruguay) y Organización de Crédito Automático (OCA, empresa financiera). Inequívocamente se trata de una organización que goza del apoyo de empresas y colectivos empresariales que concentran buena parte de la riqueza producida en el país. Filantropocapitalismo en acción.

Eduy21 ha sido una organización que ha contado con amplios espacios para la difusión de sus propuestas en los medios de comunicación en Uruguay. En su propia web puede apreciarse que los dos principales diarios que expresan el pensamiento conservador en Uruguay también figuran como parte de sus socios colaboradores⁸.

En mayo de 2018, Eduy21 presentó su propuesta de cambio para el sistema educativo uruguayo bajo el título de “Libro Abierto. Propuestas para apoyar el acuerdo educativo” (Eduy21, 2018). Entre quienes participaron en la elaboración de este documento figuran los ya mencionados Filguiera y Mir, junto al también mencionado anteriormente Pablo Da Silveira, el abogado Robert Silva que fuera candidato a la vicepresidencia por el liberal Partido Colorado en 2019 y académicas pertenecientes a la Universidad Católica.

En el documento mencionado se establecen seis ejes en función de los cuales la organización entiende que deben procesarse los cambios en la educación uruguaya. Estos tienen que ver con 1. Cambios en la legislación a los efectos de otorgar mayores competencias al Ministerio de Educación y Cultura, 2. Elaboración de un nuevo marco curricular centrado en la noción de competencias y en la personalización de los aprendizajes, 3. Cambios en el Estatuto del Personal Docente a los efectos de favorecer la radicación de los docentes en los centros educativos sobre la base de proyectos

⁷ Esta perspectiva podría incluirse dentro de lo que Mouffe (2009) define como “pospolítica”, una tendencia liberal que tiende a invisibilizar el carácter conflictivo de las relaciones políticas argumentando que los problemas sociales requieren soluciones técnicas y ánimos consensuales más allá de toda ideología. En la misma línea podría ubicarse la noción de “posideología” que propone Traverso (2018).

⁸ Se trata de los diarios “El País” y “El Observador”.

específicos, 4. Promoción de un modelo de centro basado en la autonomía, 5. Desarrollo de un sistema universitario de formación docente y de procesos de profesionalización educativa enfocados en la formación en servicio y la gestión educativa. 6. Marco presupuestal acorde a las metas propuestas con fuerte sistema de rendición pública de cuentas (Eduy21, 2018: pp. 68 - 69).

Estas propuestas fueron rápidamente asumidas por todos los partidos políticos de centro y de derecha que participaban de las elecciones y que aspiraban a quitar del gobierno a la fuerza de centro izquierda Frente Amplio. La propuesta también lucía seductora para un parte de la izquierda, más allá de que no se logaran consensos para que fuera parte de su programa de gobierno.

Un punto importante de la adopción de este marco de políticas por parte de los sectores de centro y de derecha tuvo que ver con que el diagnóstico que las sustentaba partía de la base de señalar que la educación uruguaya se encontraba en una situación de crisis por el fracaso de las políticas progresistas desarrolladas entre 2005 y 2019. Este elemento, que amalgamó a todas las fuerzas con perspectivas conservadoras, llevó a que también se asumiera que la referida crisis tenía una fuerte base de explicación en problemas que tendrían que ver con las características y formas de organización de la educación pública en Uruguay, abriendo la puerta a la naturalización de planteos que señalaban la necesidad de inclinarse por formas de gobierno y de gestión propias del ámbito privado dentro de la propia educación pública.

5. Redes de gobernanza y gobierno conservador a partir de marzo de 2020

Recapitulando a partir de los elementos trabajados en las páginas previas, resulta relevante para los objetivos de nuestro trabajo de investigación hacer visible como una red que articula al principal think tank liberal del país (CERES), con otro más reciente pero fuertemente hegemonizado por perspectivas conservadoras (Eduy21), con ámbitos académicos (Universidad Católica del Uruguay, Universidad de Montevideo), con importantes empresas nacionales y transnacionales, con una experiencia educativa “gratuita de gestión privada” (el Liceo Impulso), con medios de prensa (Semanao Búsqueda, diario El Observador y diario El País), entre otros actores, resultó efectiva para generar discursividades capaces de disputar las formas de organización y gobierno de la educación pública en Uruguay. Esta fue la base desde la que se generó una agenda de política educativa que sería adoptada por la gestión instalada a partir de la asunción de un nuevo gobierno conservador en marzo de 2020. Algunos actores relevantes que hemos identificado en este proceso, y mencionado previamente en este texto, son el economista Ernesto Talvi, el filósofo Pablo Da Silveira, el abogado Robert Silva y el abogado Nicolás Herrera. Se trata simplemente de algunos actores destacados dentro de

amplias y densas redes de gobernanza que disputan los sentidos de la educación desde concepciones que aúnan principios conservadores y neoliberales⁹.

El proceso mencionado previamente fue generando condiciones para que una vez instalado el nuevo gobierno en Uruguay pudiera tener a disposición un repertorio de medidas de política, así como un conjunto de actores legitimados para llevarlas adelante.

Un fenómeno interesante de apreciar tiene que ver con los movimientos de actores que se producen desde think tanks y ámbitos académicos afines hacia el interior del aparato educativo del Estado uruguayo. La Universidad Católica del Uruguay ha tenido un lugar central en estos movimientos, ya que además de aportar a quien ocupa la titularidad del Ministerio de Educación desde el 1 de marzo de 2020, ha aportado la casi totalidad de los cuadros técnicos de planificación educativa del nuevo gobierno. El CERES ha aportado cuadros en otras áreas del Estado, particularmente la económica, además de impulsar, como ya fue explicitado, la asunción de lógicas provenientes del ámbito empresarial privado para la gestión de las políticas públicas.

Un análisis crítico de las políticas que viene desarrollando el actual gobierno uruguayo (Conde, Falkin y Rodríguez Bissio, 2021), permite apreciar como las propuestas generadas desde CERES y Eduy21, así como desde las redes generadas en torno a estos think tanks, se ubican en una posición central en la agenda de política educativa.

Por razones de espacio nos detendremos a señalar solamente dos procesos actualmente en marcha en los que se puede apreciar la influencia de las redes de gobernanza abordadas en el presente artículo: los cambios en curso en la formación de docentes y en el estatuto que regula el trabajo docente en la educación básica. En el primero de los casos mencionados será interesante apreciar, además, como comienzan a operar lógicas que otorgan un lugar central a los aspectos tecnológicos y de digitalización de los procesos educativos, en línea con las transformaciones que se vienen operando en el modo de producción capitalista.

5.1 Cambios en la formación de docentes: reconocimiento universitario y competencias digitales.

⁹ En reiteradas ocasiones hemos referido al carácter conservador y neoliberal que portan las propuestas de política educativa generadas desde las redes de gobernanza estudiadas. No es nuestra intención suponer una equivalencia entre ambas perspectivas, simplemente nos interesa señalar que en esta coyuntura específica aparecen fuertemente articuladas sobre la base de defender algunas posiciones comunes y de oponerse a reformas realizadas por los gobiernos del Frente Amplio.

Con respecto a la formación docente, uno de los objetivos centrales que se ha fijado la nueva administración es la de otorgar reconocimiento universitario a los institutos públicos terciarios de esa área¹⁰. Como forma de capacitar a los referentes de estas instituciones se concibió un seminario con el objetivo de “fortalecer las capacidades de esas entidades para diseñar propuestas de carreras que cumplan las condiciones requeridas para su reconocimiento académico”¹¹. Este Seminario fue titulado “Nuevos Rumbos” y se organizó en diez sesiones durante el año 2021, cada una de las cuales constaba de tres jornadas de duración.

Resulta muy interesante notar que el léxico utilizado para definir las temáticas abordadas en el seminario guarda estrecha relación con los promovidos desde las redes a las que nos hemos referido precedentemente. Apelaciones a “liderazgo e innovación docente”, “innovación”, habilidades socioemocionales”, “liderazgo escolar” o “centros exitosos” forman parte de un glosario que identifica a perspectivas educativas fuertemente influidas por los discursos de la reforma educativa global (Ball, 2012). Por otra parte, también resulta relevante destacar que algunas de estas jornadas fueron confiadas a representantes de la Fundación Varkey, ya mencionada por sus vínculos con RechingU y a Enseña Uruguay, filial local de la organización Teach For All, la cual ha sido objeto de múltiples estudios por su vinculación con la promoción de subjetividades neoliberales (McConney et al, 2012; Ball, 2016; Moyá, 2022). También fue invitado a participar el experto estadounidense Paul Bambrick-Santoyo, quien en su país dirige una red de escuelas llamada “Uncommon Schools”, en cuyo modelo se basa la propuesta educativa del Liceo Impulso¹².

La perspectiva pedagógica difundida a través del Seminario “Nuevos Rumbos” ha estado en la base de la posterior elaboración de orientaciones para la evaluación y el reconocimiento universitario de las instituciones terciarias de formación docente por parte del Ministerio de Educación y Cultura. Las mismas se reflejan en la Resolución 0355 / 022 del citado Ministerio, en la cual se aprueba, entre otros documentos, el

¹⁰ Hasta la fecha la totalidad del sistema público de formación de docentes en Uruguay es de carácter terciario no universitario.

¹¹ Tomado de la página web del Ministerio de Educación y Cultura en la que se promovió el Seminario: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/convocatorias/nuevos-rumbos-seminario-preparatorio-para-diseno-carreras-universitarias>

¹² En la página web del “Programa Avanzado en Dirección y Liderazgo Escolar” de la Pontificia Universidad Católica de Chile, se encuentra una noticia que hace referencia a la participación de una docente uruguaya en su programa de formación. En la misma se recuperan expresiones de esta docente, que trabaja en el Liceo Impulso y se señala que esta propuesta educativa “se basa en el modelo de Paul Bambrick-Santoyo, quien dirige la red denominada “Uncommon Schools” - escuelas de Estados Unidos de carácter gratuito, que se encuentran en contextos de riesgo, y que han logrado buenos resultados bajo una metodología específica. En el Liceo, han implementado el modelo de las siete “palancas” del liderazgo escolar, propuesto por Bambrick-Santoyo: la enseñanza basada en datos, la planificación de la enseñanza, la observación y retroalimentación, el desarrollo profesional, la cultura estudiantil, la cultura del equipo de liderazgo y gestión de equipos instruccionales”. Ver: http://liderazgoescolar.uc.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=1335:liderando-un-nuevo-proyecto-educativo-en-uruguay&catid=13&Itemid=291

titulado “Formación universitaria en educación. Criterio de calidad para el reconocimiento de carreras de grado”. En estos “criterio de calidad”, se establece que un tercio del total de horas destinadas a la formación (1000 horas sobre un total de 3000 horas) se ubicarán dentro del área denominada “Formación para la enseñanza y la evaluación de aprendizajes”, la cual está compuesta por contenidos relativos a “pedagogía, didáctica, psicología y neurociencias, metodologías de evaluación, habilidades socioemocionales, habilidades para la educación inclusiva” (MEC, 2022: p. 16). Por otra parte, se establece que un 10% del total de la carga curricular se dirija al desarrollo de “habilidades tecnológicas y digitales”, entre las cuales ocupa un lugar central el “dominio de plataformas”.

Entendemos que esta referencia al Seminario “Nuevos Rumbos” y a la normativa que el Ministerio de Educación y Cultura ha ido adoptando para la transformación del sistema de formación docente en Uruguay muestran una directa relación entre decisiones que se toman desde el contexto de “producción del texto de las políticas” y producciones de redes de gobernanza que operan en el “contexto de influencia” de las mismas, utilizando las ya referidas categorías de Ball y Bowe (1992). El círculo tiende a estrecharse si además verificamos que el principal funcionario encargado de llevar estos procesos adelante desde el Ministerio es el economista Gonzalo Baroni, de quien en su resumen curricular publicado en la web ministerial podemos saber que “fue parte de Enseña Uruguay, Teach For All¹³”.

Resulta también relevante a los objetos del presente texto tener presente que uno de los módulos en los que se organizó el Seminario Nuevos Rumbos estuvo referido a la adquisición de “Habilidades y competencias tecnológicas”. El dictado del mismo estuvo a cargo de un equipo perteneciente al Plan CEIBAL¹⁴, versión local del programa “One laptop per Child¹⁵” promovido desde el Massachusetts Institute of Technology (MIT) con el protagonismo de Nicholas Negroponte. El Plan CEIBAL, desde su creación en 2006, ha permitido la distribución de dispositivos tecnológicos a todos los estudiantes de educación básica en Uruguay y ha generado plataformas tecnológicas y contenidos educativos.

Una de las iniciativas más destacadas de las que participa el Plan CEIBAL tiene que ver con ser el referente uruguayo de la red New Pedagogies for Deep Learning, coordinada por el pedagogo canadiense Michael Fullan y de la que participan organizaciones educativas de Australia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Nueva Zelanda y Uruguay. El nodo Uruguay de la Red se denomina “Red Global de Aprendizajes” y se presenta como

¹³ Esta información puede ser corroborada en <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/institucional/estructura-del-organismo/gonzalo-baroni>

¹⁴ Para un mayor conocimiento sobre este Plan puede visitarse su sitio web: <https://www.ceibal.edu.uy/es>

¹⁵ Puede accederse a información sobre el Programa en <https://laptop.org>

Una iniciativa de colaboración internacional que busca integrar nuevas formas de enseñar y aprender en instituciones educativas de diferentes partes del mundo, a través de un marco común de acciones e investigación. El objetivo es impulsar, sistematizar y evaluar un conjunto de prácticas educativas que tiendan al aprendizaje profundo y al desarrollo de competencias transversales para la vida (Red Global de Aprendizajes, 2020: p. 6; en: Conde, Falkin y Rodríguez, 2022: p. 168).

Dentro de las competencias a las que refiere la cita, las vinculadas a la tecnología ocupan un lugar clave. En esta línea, profundizando las acciones desarrolladas en el Seminario Nuevos Rumbos, el Ministerio de Educación y Cultura impulsa el proyecto “Competencias Digitales Docentes”¹⁶.

El Proyecto mencionado se inscribe en la red metared.org perteneciente a la Fundación Universia del Banco Santander. En la web de MetaRed (s/f) puede leerse que:

La ineludible Transformación Digital de las Instituciones de Educación Superior afecta a todas sus áreas de actuación y resulta tremendamente compleja como para ser abordada de manera individual por cada IES, en cada país. MetaRed ayuda en esta transformación compartiendo esfuerzos y aportando las mejoras prácticas de los diferentes países¹⁷.

El esfuerzo de la Fundación Universia de promover la “transformación digital”, junto con otros promotores de MetaRed como la Comisión Europea o el Banco Internacional de Desarrollo, da cuenta de la construcción de redes internacionales insertas en la lógica del capitalismo digital (Srnicsek, 2018). Estas operan a diversos niveles, siendo la formación de docentes y la educación superior uno al cual dedican particular atención (Saura, Díez-Gutiérrez, Rivera-Vargas, 2021) lo cual puede apreciarse con claridad en el caso uruguayo a través de las intervenciones del Ministerio de Educación y Cultura.

5.2 Cambios en el Estatuto que regula el trabajo docente en la educación básica.

En segundo lugar nos interesa señalar algunos cambios que se están proponiendo al Estatuto que regula el trabajo docente a nivel de la educación básica en Uruguay. En el artículo 193 de la Ley de Urgente Consideración N° 19889, mediante la cual el nuevo gobierno introdujo en 2020 cambios en más de diez áreas claves de las políticas públicas

¹⁶ Ver <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/competencias-digitales-docentes-instituciones-universitarias-formacion-docente>

¹⁷ Tomado de: <https://www.metared.org/global/que-es-metared.html>

uruguayas, se plantea la posibilidad de realizar dos alteraciones relevante en el mencionado Estatuto.

En el literal B, se establece que podrán otorgarse

compensaciones salariales y otros beneficios atendiendo a circunstancias como la ubicación geográfica del lugar de trabajo, el contexto socio-cultural en el que funciona un establecimiento, o el cumplimiento de metas de política pública establecidas en cada caso, de acuerdo con las atribuciones legales y constitucionales establecidas al efecto (Ley 19889, art. 193, literal B).

Es de destacar particularmente en este literal la posibilidad de ligar el acceso a complementos salariales por parte de los docentes al logro por parte de sus estudiantes de ciertos resultados de aprendizaje. Esta disposición es absolutamente extraña a la normativa que rige el trabajo docente en Uruguay e introduce una lógica de pago por productividad que va claramente en línea con las reformas globales de corte neoliberal, como ha sido demostrado, por ejemplo, en el caso chileno (NODO XXI). En términos de los colegas chilenos:

Así, una de las transformaciones neoliberales más relevantes, orgánicamente enlazada a la expansión del mercado en la educación y el papel subsidiario del Estado respecto a ella, es el desplazamiento de la actividad docente hacia un modelo de “producción de números”, de tal modo que su desempeño pueda ser objetivamente medido y habilitar, por esta vía, la diferenciación salarial en virtud de distintas calidades de trabajo atribuidas a cada maestro. El axiomático precepto neoliberal de la despolitización del salario, y su reducción a la medición objetiva de productividad individual, se aplica así al campo educativo (2015, p. 2).

Por otra parte, en el literal F se establece que se podrá delegar en los directores de los centros educativos el “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” (Ley 19889, art. 193, literal F). De este modo, se otorgaría a los directores la competencia de contratar o despedir docentes, posibilidad hasta el momento absolutamente inexistente en el marco jurídico que establece las modalidades de acceso a la función pública en Uruguay.

Podemos apreciar como en el caso de ambos literales, de lo que se trata es de la introducción de formas de gestión privada dentro mismo de la educación pública, en la línea de lo que Ball y Youdell (2008) han denominado como procesos de privatización endógena en la educación pública. Esto se articula muy claramente con las propuestas y las prácticas desarrolladas desde las redes de gobernanza que hemos intentado mostrar en el presente artículo.

En definitiva se trata de dos ejemplos que muestran claramente como la prédica acerca de la crisis de la educación pública y de la necesidad de generar soluciones privadas a problemas públicas (Ball y Youdell, 2008) que promueven las redes de gobernanza analizadas en el presente artículo se van integrando en el orden jurídico y reglamentario de la educación pública uruguaya.

6. Conclusiones. Redes de gobernanza y educación pública en Uruguay

A través del presente artículo hemos pretendido abordar, desde un marco conceptual influido por perspectivas posfundacionalistas y sensible al análisis de redes políticas de influencia, procesos a través de los cuales diversos actores políticos se han articulado en Uruguay a los efectos de generar una disputa al carácter público de la educación en el país.

Estos procesos no pueden ser comprendidos sin una referencia a redes globales de promoción de reformas educativas, pero adquieren algunas características específicas en este caso debido a la tradicional hegemonía que la educación pública ha sostenido a lo largo de un siglo y medio.

El acercamiento inicial que desde el presente artículo realizamos a la inclusión de las competencias digitales como componente central de los nuevos procesos educativos que se vienen impulsando en Uruguay, nos muestra como las redes con las que venimos trabajando se articulan con entidades supranacionales promotores del capitalismo digital, como es el caso del banco Santander a través de la Fundación Universia o el Banco Interamericano de Desarrollo. Estas entidades a su vez pueden ser ubicadas como financiadoras de diversas experiencias educativas que, como ya hemos mencionado, han sido claves para disputar el sentido de la educación pública favoreciendo la introducción de lógicas de gestión provenientes del ámbito empresarial privado dentro de la educación pública.

La investigación más amplia en la que se sostiene el presente texto asume como hipótesis que en la última década se han dado en Uruguay procesos de reactivación de posiciones conservadoras y neoliberales que han operado directamente sobre el carácter sedimentado de la educación pública.

Estos procesos de reactivación han estado estrechamente vinculados con la constitución de redes de influencia conformadas por una pluralidad de actores académicos, políticos, empresariales, comunicacionales y pertenecientes a diversos think tanks insertos en redes internacionales.

La instalación de un gobierno de corte conservador en Uruguay a partir de marzo de 2020 ha ampliado las condiciones para el avance sobre posiciones estatales de buena

parte de estos actores, así como para la introducción directa de sus planteos en la definición de las políticas públicas.

Se trata de redes difusas que constituyen articulaciones cambiantes, cuya actuación no suele ser percibida directamente por la opinión pública. Pese a ello, han mostrado su capacidad de impacto en la organización de las políticas públicas y su voluntad de construir una nueva hegemonía centrada en la expansión de diversas formas de privatización educativa. Por estos motivos se hace particularmente relevante dar continuidad a programas de investigación que las tomen como objeto de estudio.

Referencias bibliográficas

- Algebaile, E. (2017). Escola sem Partido: o que é, como age, para que serve. Em G. Frigotto (org.), *Escola "sem" partido: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira* (pp. 63 - 74). UERJ/LPP.
- Arregui, M. (7 de enero de 2017). Murió Ramón Díaz, un profeta del liberalismo. <https://www.elobservador.com.uy/nota/murio-ramon-diaz-un-profeta-del-liberalismo-20171715110>
- Ball, S. (2016). Following policy: networks ethnography and education policy mobilities. *Journal of Education Policy*, 31(5), 1-18. DOI: [10.1080/02680939.2015.1122232](https://doi.org/10.1080/02680939.2015.1122232)
- Ball, S. (2012). *Global Education Inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. Routledge.
- Ball, S. (2011). Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas. *Propuesta Educativa*, 36(2), 25-34.
- Ball, S. J. y Olmedo, A. (2013). A “nova” filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. En V. Peroni (Org.), *Redefinições das Fronteiras entre o Público e o Privado: implicações para a democratização da educação* (pp. 33-47). Liver Libro.
- Ball, S. y Youdell, D. (2008). La privatización encubierta de la educación pública. *Internacional de la Educación*.
- Bellei, C. y Orellana, V. (2014). What does “education privatisation” mean? Conceptual discussion and empirical review of Latin American cases. *Centro de Investigación Avanzada en Educación-Documento de Trabajo*, 14, 1-39.
- Bentancur, N. (2008). Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual. Ediciones de la Banda Oriental.

- Búsqueda. (13 de agosto de 2020). La ANEP cumplirá con los “liceos modelo” prometidos por Talvi a partir de 2021. <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/ANEP-cumplira-con-los-liceos-modelo-prometidos-por-Talvi-a-partir-de-2021-uc1019>
- Búsqueda (5 de mayo de 2022). De los liceos modelo de Talvi a los centros María Espínola. <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/De-los-liceos-modelo-de-Talvi-a-los-centros-Maria-Espinola-uc52144>
- Bordoli, E., Martinis, P.; Moschetti, M.; Conde, S. y Alfonzo, M. (2017). *Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones*. Internacional de la Educación.
- Bordoli, E. y Martinis, P. (2021). (Coords.). *El derecho a la educación en el Uruguay progresista. Avances y límites desde las políticas de inclusión y las alteraciones a las formas escolares*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - Universidad de la República.
- Castellani, A. (2019). *¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación. Argentina (2015- 2018)*. Informe de Investigación No 6. Observatorio de las Elites CITRA - UMET - CONICET. CITRA.
- CERES (1998). *CERES propuso alternativas para el sistema educativo uruguayo. Entrevista al Director Ejecutivo de CERES, Dr. Ernesto Talvi, realizada en el programa “En Perspectiva” de la emisora El Espectador el 27 de abril de 1998*. CERES
- Conde, S.; Falkin, C. y Rodríguez Bissio, G. (2021). *Una mirada crítica al Plan de Desarrollo Educativo de ANEP 2020-2024*. FENAPES.
- Conde, S.; Falkin, C. y Rodríguez Bissio, G. (2021). Eduy21 y Red Global de Aprendizajes: construcción de sentido e incidencia en la política educativa actual. En P. Martinis (Coord.), *Disputas en torno al carácter público de la educación en Uruguay* (pp. 166 - 191). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Universidad de la República.
- Da Silveira, P. (1995). *La segunda reforma. Por qué necesitamos una enseñanza post-vareliana y cómo podemos ponerla en marcha*. Fundación Bank Boston.
- Eduy21. (2018). *Libro Abierto. Propuestas para apoyar el acuerdo educativo*. Eduy21.
- Edwards, B. (2018). *The Trajectory of Global Education Policy Community-Based Management in El Salvador and the Global Reform Agenda*. Palgrave Macmillan.

- Feldfeber, M.; Puiggrós, A.; Robertson, S. y Duhalde, M. (2018). La privatización educativa en Argentina. Internacional de la Educación y CTERA.
- Garcé, A. y Yaffé, J. (2004). *La era progresista*. Fin de Siglo.
- Gatti, D. (18 de junio de 2021). *Red Atlas en América Latina. La internacional ultracapitalista*. <https://brecha.com.uy/red-atlas-en-america-latina-la-internacional-ultracapitalista/>
- Grindle, M. (2009). La brecha de la implementación. En F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (Coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (pp. 33 - 57). EGAP-CERALE-Porrúa.
- Howard, P. (2002). Network ethnography and the hypermedia organization: new media, new organizations, new methods. *New Media & Society*, 4(4), 550-574.
- Laclau, E. (1993). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Nueva Visión.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Lauder Institute (2020). *2020 Global Go To Think Tank Index Report*. University of Pennsylvania. https://repository.upenn.edu/think_tanks/18/
- Mancebo, M. (2018). Fronteras porosas entre la educación pública y la privada en Uruguay. En V. Peroni, P. de Lima y C. Kader (Orgs.), *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado. Implicações para a democratização da educação* (pp. 30 - 46). Oikos.
- Marchart, O. (2009). *El pensamiento político posfundacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Martinis, P. (2022). (Coord.). *Disputas en torno al carácter público de la educación en Uruguay*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Universidad de la República.
- Martinis, P. (2021a). Filantropía estratégica y educación. Apuntes a partir de un caso en Uruguay, Argentina y Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*, 15(42), 1-20. <http://10.5380/jpe.v15i0.82647>
- Martinis, P. (2021b). Las disputas sobre el sentido de lo público en la educación uruguaya: de los liceos públicos de gestión privada a la reforma conservadora (2010-2021). En N. Gluz, C. Rodrigues, y R. Elías, (Orgs.), *La retracción del derecho a la educación en el marco de las restauraciones conservadoras: una mirada nuestroamericana* (pp. 133 - 165). CLACSO.

- Martinis, P. (2020a). El progresivo avance de perspectivas conservadoras en la educación uruguaya en la última década. *Práxis Educativa*, 15, 1-24. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.15.15446.096>
- Martinis, P. (2020b). Disputas en torno al carácter de la educación pública en Uruguay: de la privatización latente a la privatización impuesta. *Educar em Revista*, 36, 1-23. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.77559>
- Martinis, P. (2020c). Disputas sobre el sentido de la educación pública: el financiamiento de la “educación pública de gestión privada” en Uruguay. *FINEDUCA. Revista de Financiamento da Educação*, 10(17), 1-18. <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/105861/58622>
- Martinis, P y Rodríguez Bissio, G. (2020). Ofensiva conservadora y educación en Uruguay. *Revista Temas em Educação*, 29(3), 155-180.
- McConney, A., Price, A., y Woods-McConney, A. (2012). *Fast track teacher education: A review of the research literature on Teach For All schemes*. Murdoch University.
- MEC (2022). Resolución 0355/022. <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/documentos/publicaciones/0355-022%202022-11-0001-0719.pdf>
- Metared (s/f). ¿Qué es MetaRed? <https://www.metared.org/global/>
- Mouffe, C. (2009). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica.
- Moyá, G. (2022). Emprendiendo el cambio. La tarea de educar en disputa. De Teach For America a la red Teach For All. En P. Martinis (Coord.), *Disputas en torno al carácter público la educación en Uruguay* (pp.77-102). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Universidad de la República.
- NODO XXI (2015). *Informe: Elementos de continuidad y cambio en el Proyecto de Ley que crea el Desarrollo Profesional Docente*. Grupo de Estudios en Educación-Fundación Nodo XXI.
- Penna, F. (2017). O Escola sem Partido como chave de leitura do fenômeno educacional. En G. Frigotto (org.), *Escola "sem" partido: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira* (pp. 35 - 48). UERJ, LPP.
- Peroni, V.; de Lima, P. y Kader, C. (Orgs.) (2018). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado. Implicações para a democratização da educação*. Oikos.
- Peroni, V. y Caetano, M. (2021). Redes dentro de redes e as novas alianças entre Estado e Mercado. *Educere Et Educere*, 15(37), 1-15. <https://doi.org/10.17648/educare.v15i37.24176>

- Rocha Carpiuc, C. (2013). *¿Hacia una hegemonía del “modelo mainstream norteamericano”? Enfoques de la ciencia política en América Latina (2000-2012)*. CLACSO.
- Sánchez Martínez, E. (2022). La matriz ideológica de la discursividad privatizadora en educación desde una perspectiva histórica. En P. Martinis (Coord.), *Disputas en torno al carácter público de la educación en Uruguay* (pp. 33 - 55). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Universidad de la República.
- Saura, G. (2021a). Redes políticas y redes de datos de gubernamentalidad neoliberal en educación. *Foro de Educación*, 19(1), 1-10. doi: <http://dx.doi.org/10.14516/fde.924>
- Saura, G. (2021b). Políticas aceleradas/mundo ensamblado. Ritmos, contextos y actores en educación. *Foro de Educación*, 19(1), 135-158. doi: <http://dx.doi.org/10.14516/fde.892>
- Saura, G., Díez-Gutiérrez, E. J. y Rivera-Vargas, P. (2021). Innovación tecno-educativa “google”. Plataformas digitales, datos y formación docente. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 19(4), 111-124. <https://doi.org/10.15366/reice2021.19.4.007>
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Caja Negra.
- URUGUAY (2020). Ley de Urgente Consideración N° 19889. *Diario Oficial*, 115(30.478), 2-75.
- Talvi, E. (8 de febrero de 2018). *Carta abierta dirigida al Consejero de Primaria Pablo Caggiani en respuesta a sus declaraciones a Búsqueda*. <https://pagina33.com/2018/02/08/carta-abierta-dirigida-al-consejero-primaria-pablo-caggiani-respuesta-declaraciones-busqueda/>
- Talvi, E. (1997). *Una visión positiva del futuro del Uruguay: los próximos diez años de reformas*. CERES.
- Traverso, E. (2018). *Las nuevas caras de la derecha*. Siglo XXI.
- Verger, A.; Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Internacional de la Educación.

Author contributions: Pablo Martinis. Universidad de la República, Uruguay.

Funding: No external funding.

Conflict of interest: We declare that there are no conflicts of interest for the publication of this manuscript.

Ethical statement: This is an empirical research work.

Cómo citar este artículo:

Martinis, P. (2023). Think tanks, redes de gobernanza y política educativa en Uruguay *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 27(1), 103-128. DOI: 10.30827/profesorado.v27i1.26246