

“Uruguay: Experimentos empresariales para debilitar y lucrar con el derecho a la educación”

Publicación del Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas- OLPE de la Internacional de la Educación y Fenapes Uruguay- Resumen de la publicación

El documento es parte de un esfuerzo de investigación global y regional de la Internacional de la Educación, que busca describir las formas que toma el comercio educativo y la participación de actores no estatales y grupos privados en la gestión y la implementación de la política educativa.

Las investigaciones se basan en revisión bibliográfica de documentos de las últimas tres décadas. Todos son documentos de acceso público, obtenidos mediante fuentes digitales. Para el caso de Uruguay, se revisaron legislaciones del país, informes del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), documentos del Banco Interamericano de Desarrollo, publicaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como informes de las Fundaciones Ceibal, UPM y el grupo Eduy21 y ReachingU, entre otros.

Lo que se observa en Uruguay, es parte de una tendencia regional, en la que el Estado destina fondos públicos a la compra de servicios a actores privados, desde Fundaciones hasta Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), etc. Además, se identifica que muchos de estos fondos públicos son recursos adquiridos mediante endeudamientos, principalmente con el Banco Interamericano de Desarrollo -BID.

Al mismo tiempo, se observan redes de negocio o “clústers” económicos, en los que empresas, organizaciones y fundaciones a las que el Estado uruguayo habilita para participar como proveedor de servicios o implementador de algún componente de la política educativa, subcontratan a entidades más pequeñas para proveer diferentes tipos de servicios. Así, se genera un universo de actores privados alrededor de la gestión y el desarrollo de la educación pública.

A esto se le puede llamar comercialización de la educación pública.

Los proyectos y los montos de los préstamos de los últimos 30 años, están accesibles en el portal del Banco Interamericano de Desarrollo BID, en la categoría de Uruguay y sector Educación en el enlace <https://www.iadb.org/es/projects-search?country=UR§or=ED&status=&query=>

Se pueden identificar los préstamos del BID al Uruguay como:

- Año 1996, USD 40 000 000 para financiar el Programa de Modernización de la Educación Secundaria.
- Año 2001, USD \$ 75 000 000 para financiar el Programa de modernización de la educación media y formación docente.
- Año 2010, USD \$ 48 000 000 para financiar el Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación.
- Año 2017 y año 2021, USD \$ 50 000 000 para financiar el Programa de Apoyo a la Educación Media y a la Formación en Educación: Hacia Trayectorias Educativas Continuas y Completas. Desde este proyecto se apoya la iniciativa de modalidad **de tiempo completo** y la **modalidad de tiempo extendido** (BID, 2017, p. 40).

Cuando se hace lectura de los proyectos aprobados por el BID, se constata que estos ya prevén la participación de grupos privados y proveedores privados en la prestación de los servicios para lograr los objetivos de dichos proyectos.

Es decir, el Estado uruguayo, como tantos otros Estados en la región, se endeuda para financiar la participación de actores privados en diferentes niveles de la educación pública. Estos endeudamientos suelen tener periodos de pago de hasta 25 años plazo.

El BID también ha entregado fondos no reembolsables, con el mecanismo de Cooperaciones Técnicas, principalmente para

- Apoyar la etapa fundacional del INEed (Cooperación Técnica por USD \$ 20 000 en el 2007).
- Apoyar gestiones en evaluación e investigación del INEed (Cooperación Técnica por USD\$ 300 000 en el 2012).
- Potenciar el Plan Ceibal (Cooperación técnica de USD \$6 000 000 en el 2014).

En general, se observa es una participación activa y permanente de un actor financiero, como es el BID, en el rumbo y en las iniciativas de la política educativa en Uruguay, como ocurre en el resto de la región.

La publicación del OLPE y FENAPES también analiza la irrupción de otro actor internacional como es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Se revisan las publicaciones [Recursos Educativos en Uruguay](#) (INEEd/OCDE, 2016) y la publicación sobre [El financiamiento de la educación. Conectando recursos y aprendizaje](#) (OCDE, 2017), que brindan recomendaciones que orientan al diseño de presupuestos educativos por resultados, el rediseño de la evaluación docente, la participación de actores privados en la prestación de servicios educativos, en especial en la primera infancia, la reforma de la educación secundaria para alinearla con las exigencias del mercado laboral.

Una de las principales recomendaciones que la OCDE hace a Uruguay se refiere a revisar la participación de las y los docentes de toma de decisiones de la política educativa y establecer un marco nacional de competencias docentes.

Los sindicatos de educación tienen claro que las empresas privadas están llamadas a ser eficientes, a maximizar ganancias y minimizar inversiones y costos de operación. Pero esto es una dinámica que aplica en el sector empresarial privado y no se puede traer al sector público ni al Estado, puesto que los objetivos del Estado y de una empresa son diferentes. El Estado es responsable de garantizar derechos y construir condiciones para la igualdad y la cohesión social, mediante políticas públicas.

Por otro lado, está claro que los actores no estatales que venden servicios al Estado, se ven beneficiados de una narrativa anti estatal, que coloca al Estado como un actor fallido y al sector privado como un supuesto actor más eficiente. Pero en realidad, estos grupos privados tienen décadas de generar estructuras de negocio alrededor de los fondos públicos.

El PLAN CEIBAL ¿Cómo es que lo público habilita y sostiene el lucro privado?

El documento de OLPE y FENAPES revisa las actuaciones de distintos actores privados que han desarrollado, de forma legal y pública, distintos formatos de intervención y lucro privado en diferentes niveles de la política pública en educación. Si bien esta participación están amparados en la ley, los formatos de esta actuación, incluyendo el enfoque de ciertas temáticas y la colocación de fondos, van definiendo también las dinámicas en el sector público.

El nivel de participación de las empresas, fundaciones y grupos privados en ámbitos cruciales para la educación de Uruguay es altamente sofisticado.

En el año 2007 el Uruguay lanza el Plan Ceibal como un mecanismo para introducir la tecnología en las políticas educativas. Consiste en que cada estudiante tenga acceso a una computadora de uso personal con conexión a internet desde el centro educativo. El Plan Ceibal además “provee un conjunto de programas, recursos educativos y capacitación docente que transforma las maneras de enseñar y aprender”. Muchos de estos servicios relacionados con recursos educativos se le compran a la Red Global de Aprendizaje, empresa que se revisa más adelante.

En el año 2009, el Plan Ceibal informa que ha finalizado la fase de entregar una computadora a cada estudiante de primaria. Ese mismo año, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó una colaboración (UR-L1058) para apoyar el Plan Ceibal y como informó el propio BID considerar “temas relacionados con la expansión de dicho plan al nivel secundario” (BID, 2010). El préstamo UR- L1058 del BID financió la ampliación del Plan Ceibal. Según el BID (2015) con su financiamiento se formaron 20 000 docentes y se aumentaron los contenidos digitales de 600 a 890 ítems de los contenidos.

El Plan Ceibal funciona mediante la adquisición de servicios, equipos y materiales a terceros. Las licitaciones se generan mediante concursos o convocatorias abiertas y cerradas y cualquier empresa, firma o individuo que cumpla los requisitos puede generar una oferta de servicios (Ver). La Fundación Ceibal opera como un centro de estudios o investigaciones privado, que tiene como fin “orientar a Plan Ceibal y a otros actores educativos nacionales e internacionales en temáticas en torno al aprendizaje y la mediación de las tecnologías, tanto dentro como fuera del sistema de educación formal” (FC, 2019).

La Fundación reciben donaciones del Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia que es un ente dependiente de Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Es decir, la Fundación recibe fondos públicos. La fundación además recibe donaciones y vende servicios a actores dentro y fuera del Uruguay. **Es decir, la Fundación Ceibal no se limitó a la actuación en el marco del Plan Ceibal, sino que ofrece una amplia gama de servicios educativos en el ámbito de investigación y digitalización de la educación en la región latinoamericana.** Por todos estos ingresos, la fundación no paga impuestos pues en el año 2015, la Fundación entró en el registro de Instituciones Culturales y de Enseñanza exoneradas de tributos en conformidad con lo dispuesto por el Art.69 de la Constitución y el yArt.448 de la LeyN^o 16.226.

En el año 2019, el [Centro de Estudios Fundación Ceibal](#) junto al [Instituto Nacional de Evaluación Educativa - INEE](#) y el [Banco Interamericano de Desarrollo – División de Educación](#) apoyaron la creación de la Alianza por la Digitalización de la Educación en América Latina ADELA. ADELA es una iniciativa para posicionar la venta de servicios en evaluación de las tecnologías digitales en educación y de los procesos educativos instalados y desarrollados desde plataformas tecnológicas. El planteamiento de la Fundación Ceibal, a través de ADELA, es que la educación digitalizada tiene grandes resultados pero que no se han sabido medir ni monitorear. Así, ADELA plantea impulsar un lobby en la región y en el sector empresarial de las evaluaciones y diseños de TICs sobre la necesidad de que se generen “orientaciones específicas para diseñar e implementar procesos de monitoreo y evaluación de las políticas de tecnología en educación” (FC, 2019, p. 1).

La Internacional de la Educación considera que se puede prever que ADELA abrirá un nuevo nicho de negocios en materia de evaluaciones de la educación digital, así como de oferta de capacitación, mejora continua y asesorías al sector educativo.

Negocios son negocios. Ley de mecenazgo y patrocinio

La publicación también revisa cuál es el impacto de la Ley de Mecenazgo y patrocinio en la cultura de la participación privada en el ámbito educativo.

El mundo de los negocios privados diseña sus propias reglas de juego y siempre que los gobiernos lo permiten, estas reglas se imponen en el sector público. En los años 90's y durante la primera década del siglo XXI, las empresas promovían la responsabilidad social empresarial (RSE), que se centraba en proyectos coyunturales en las comunidades de impacto de las empresas. Era común ver las empresas haciendo filantropía, donando pintura para remozar escuelas, sembrando árboles o arreglando puentes, etc.

En la última década, el empresariado privado ha sustituido la RSE por políticas “de sostenibilidad”, que promoverían impactos positivos en los ámbitos ambientales, económicos y sociales, principalmente en áreas vinculadas a sus negocios. Es en el marco de la “sostenibilidad”, que las empresas del sector privado, principalmente las grandes empresas, han creado sus propias fundaciones para desarrollar proyectos más permanentes y de mayor injerencia en procesos locales y de política pública. Algunas con mucha presencia en la región y en negocios educativos son la Fundación Telefónica (Telefónica/Movistar), la Fundación Santander (Banco Santander), Fundación Compartir (Banco Compartir), Fundación Santillana, Fundación Varkey, etc.

La sostenibilidad está alineada con el “sistemas de compra responsables”, un conjunto de criterios utilizados por los gobiernos y por las propias empresas, para favorecer la selección de unos oferentes sobre otros a la hora de comprar productos y servicios. **En general, reportar la donación de fondos a fundaciones y a proyectos de sostenibilidad, brinda a las empresas dos grandes ventajas.** Por un lado, mejoran sus posiciones en los “sistemas de compra responsables”. Por otro, les permite beneficiarse de exención fiscal (en algunos países hasta en un el 20% de cargas fiscales). Es decir, las reglas planteadas por el sector privado, como son sus reglas sobre políticas de sostenibilidad, le benefician nuevamente en términos de lucro.

Uruguay cuenta con un sistema de beneficios fiscales aplicables al pago de Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto al Patrimonio (IP) cuando los actores contribuyentes hayan hecho donaciones a entidades cuyos fines apliquen como “sociales de interés general”, ya sean estatales no estatales.

Estos beneficios consisten en que cuando una empresa o un contribuyente al fisco, hace una donación en forma de patrocinio a una institución educativa, se le revierte el 75% de la donación realizada en concepto de exoneración de IRAE e IP, exoneración que se hace efectiva mediante certificados de crédito emitidos por la Dirección General Impositiva (DGI) para pagar estos impuestos. Además, la ley permite que para efectos fiscales, el 25% restante de la donación, se puedan descontar como gasto de la empresa.

Es decir, al realizar una donación, una empresa puede recibir beneficios fiscales de hasta un 81,25% del monto donado.

Las donaciones pueden hacerse a instituciones educativas públicas o privadas. Cuando las donaciones sean para instituciones públicas, deben dirigirse a aquellas de educación primaria, secundaria, técnico profesional, así como a instituciones de formación docente

En el caso de las donaciones a instituciones privadas, estas también pueden ser de educación primaria, secundaria, técnico profesional y atender “poblaciones carenciadas”, este último criterio estará a cargo del Ministerio de Educación y Cultura.

Para ser consideradas donaciones válidas y exonerables, los fondos debieron haber cumplido con un proceso de presentación de proyectos al Ministerio de Economía y Finanzas. Estos proyectos deben especificar claramente el plan de trabajo con objetivos claros, con una descripción de las actividades del proyecto y con el detalle de los montos a invertirse en unidades indexadas según la imputación de impuestos. Además, cada proyecto financiado por donaciones debe presentar un informe anual al Ministerio de Economía y Finanzas.

Para cumplir estos requisitos y acceder al beneficio fiscal, se requiere una amplia pericia técnica, incluyendo la preparación de las propuestas, su implementación, el desembolso de los fondos y el reporte de los mismos. Esta pericia técnica es parte de los servicios que vende el grupo privado ReachingU, que se revisa más adelante.

Entre las principales actividades de Fundaciones, se observan la Fundación UPM, la Fundación Ceibal y la forma en que ReachingU canaliza fondos de donantes privados para proyectos educativos.

La publicación advierte que todos los formatos de participación de estos grupos privados, pueden ser escalados en otros países de la región.

Fuentes

Banco Mundial (2018) Informe "APRENDER para hacer realidad la promesa de la educación". Tomado de <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>

BID (2017) Acuerdo de otorgamiento de línea de crédito condicional ur-o1151. Tomado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2056220512-5203>

BID (2017) Contrato de préstamo no. 3773/oc-ur entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo para el Programa de apoyo a la educación media y a la formación en educación: hacia trayectorias educativas continuas y completas. Tomado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2056220512-5202>

BID (2016) Documento de la Cooperación Técnica no Remembolsable para el Apoyo al diálogo sectorial en el sector educación. Tomado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40776934>

BID (2015) Country Program Evaluation: Uruguay 2010-2015 Office of Evaluation and Oversight (OVE). Tomado de <https://publications.iadb.org/en/country-program-evaluation-uruguay-2010-2015>

Carle & Andrioli (2018) Informe sobre beneficios fiscales por donaciones especiales departamento contable- tributario de carle y andrioli contadores públicos. Tomado de <http://deres.org.uy/wp-content/uploads/Informe-sobre-Donaciones-especiales-02-2018.pdf>

COMINE (2009) Comisión Nacional de Educación. Acta de instalación. Tomado de <http://www.universidad.edu.uy/renderResource/index/resourceId/951/siteId/1>.

Dufrechou et al (2019) El avance privatizador en la educación Uruguay, Discursos y Políticas. Investigación de FENAPES y la Internacional de la Educación. Tomado de <http://fenapes.org.uy/sites/default/files/2019-06/el-avance-privatizador-en-la-educacion-uruguay-junio2019-web.pdf>

Eduy21 (2018) Resumen ejecutivo. Libro Abierto: Propuestas para apoyar el acuerdo educativo. Montevideo, EDUY21. Tomado de www.eduy21.org/libroabierto

Fundación Konrad Adenauer (2009) Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina Tomado de https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=bc0a0c26-6cb6-5712-d146-1b63ec99b635&groupId=270499

Fundación Ceibal (2019) Informe dirigido al Consejo de Administración referente a la auditoría de los estados financieros en pesos uruguayos por el ejercicio anual terminado al 31 de diciembre de 2018. Tomado de <https://fundacionceibal.edu.uy/wp-content/uploads/2019/08/EEFF-Fundaci%C3%B3n-31.12.18.pdf>

INEEd (2019) Plan Estratégico 2017-2020. Tomado de https://www.ineed.edu.uy/images/PlanEstrategico/PlanEstrategico_v10-digital.pdf

INEEd (2019) Presupuesto 2018. Tomado de https://www.ineed.edu.uy/images/presupuesto/PRESUPUESTO_2018_TC.pdf

INEEd (2019) Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018. Montevideo: INEEd. Tomado de <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2017-2018/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2017-2018.pdf>

INEEd (2018) Informes de Auditoría de los Estados contables correspondientes al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2017. Tomado de [https://www.ineed.edu.uy/images/Estados financieros al 31-12-2017 auditados.pdf](https://www.ineed.edu.uy/images/Estados_financieros_al_31-12-2017_auditados.pdf)

INEEd (2017) Informes de Auditoría de los Estados contables correspondientes al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2016. Tomado de [https://www.ineed.edu.uy/images/Informe de Auditoria de los Estados Financieros.pdf](https://www.ineed.edu.uy/images/Informe_de_Auditoria_de_los_Estados_Financieros.pdf)

INEEd (2016) Informes de Auditoría de los Estados contables correspondientes al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015. Tomado de [https://www.ineed.edu.uy/images/Balance 31-12-2015.pdf](https://www.ineed.edu.uy/images/Balance_31-12-2015.pdf)

INEEd (2016), Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos. Informe país – Uruguay TOMADO DE [https://www.ineed.edu.uy/images/Informe Uruguay.pdf](https://www.ineed.edu.uy/images/Informe_Uruguay.pdf)

INEEd (2015) Informes de Auditoría de los Estados contables correspondientes al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2014. Tomado de [https://www.ineed.edu.uy/images/Informe de Auditoria al 31-12-2014 - INEEd.pdf](https://www.ineed.edu.uy/images/Informe_de_Auditoria_al_31-12-2014_-_INEEd.pdf)

INEEd (2014) Informes de Auditoría de los Estados contables correspondientes al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2013. Tomado de [https://www.ineed.edu.uy/images/Balance al 31 12 2013 e informe de Auditoria.pdf](https://www.ineed.edu.uy/images/Balance_al_31_12_2013_e_informe_de_Auditoria.pdf)

Ineed (2013) Informe referente a la auditoría de los Estados Contables por el ejercicio comprendido entre el 25 de abril y 31 de diciembre de 2012. Tomado de [https://www.ineed.edu.uy/images/Informe AuditoriaKPMG 2012.pdf](https://www.ineed.edu.uy/images/Informe_AuditoriaKPMG_2012.pdf)

Ley nº 18.637 Elección de miembros del Consejo Directivo Central y de los Consejos de Educación de la Administración Nacional de Educación Pública. Tomado de <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/normativa/ley18637.pdf>

Ley 18.786 del año 2011 que establece el marco regulatorio aplicable al régimen de Contratos de Participación Público-Privada. Tomado de <http://ppp.mef.gub.uy/innovaportal/file/17916/4/compilado-de-normativa-ppp..pdf>

Ley Nº 18.437 Ley general de educación del año 2008. Tomado de <http://www.redage.org/sites/default/files/adjuntos/Ley%20N%C2%B02018437%20Ley%20General%20de%20Educaci%C3%B3n.pdf>

Decreto reglamentario al sistema de incentivo a las actividades artístico culturales (mecenazgo) de octubre de 2007. Tomado de <https://cultura.mec.gub.uy/innovaportal/v/913/8/mec/fondos-de-incentivo-cultural?contid=692>

Ministerio de Economía y Finanzas (2012) Determinación del Valor por Dinero Guía Metodológica del Comparador Público-Privado para esquemas de Participación Público-Privada en Uruguay. Tomado de

https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/10000/7/guia_valor_dinero.pdf

OIT (2016) Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Lecciones para América Latina y el Caribe. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2016. Monge , R y Salazar-Xirinachs, J. Informes Técnicos 2016/3. Tomado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_522350.pdf

OLPE (2019) La cooperación del Reino Unido/UKaid: el aliado del Banco Mundial para la privatización y estandarización a bajo costo Tomado de <http://www.observatorioeducacion.org/noticias/la-cooperacion-del-reino-unido-uk-aid-el-aliado-del-banco-mundial-para-la-privatizacion-y>

Odenanza 45. Estatuto docente Tomado de https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/normativa/estatuto%20del%20funcionario%20docente_151_130.pdf

Prerire, E (2015). Papert en Uruguay: una mirada al construccionismo del programa LabTeD de Plan Ceibal en educación media. Tesis de Licenciatura en Sociología. Tomado de https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/10034/1/TS_PereiroEmiliano.pdf

ReachingU (2016) Financial Report 2015-2016. Tomado de <http://reachingu.org/media/Reaching-U-20161231-Audit-FS-Signed.pdf>