

Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay 2023





El *Informe sobre el Derecho a la Educación en Uruguay* es una publicación anual del Observatorio del Derecho a la Educación. En cada edición se abordan los temas que marcaron el debate educativo del año próximo pasado, así como las políticas educativas propuestas y en desarrollo, con sus efectos sobre la efectivización del derecho a la educación.

INFORME SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN URUGUAY 2023

Edición: Nro.2 - Octubre 2024

Coordinan esta edición: Stefanía Conde, Cristian López, Camila Falkin

Equipo Coordinador ODEd: Stefanía Conde, Cristian López, Cecilia Sánchez

Diseño y comunicación del ODEd: Natalia Vilanova

Diseño y maquetación: Natalia Vilanova

Avenida Uruguay 1695
11.200 Montevideo – Uruguay
Tel: (+598) 2408 1230
observatorio.dereduy@gmail.com
www.fhce.edu.uy/oded





Índice

Introducción	2
Stefanía Conde, Camila Falkin, Cristian López	
1. Financiamiento de la educación	5
Hugo Dufrechou	
2. Derecho a la educación: políticas educativas y políticas sociales	11
Guadalupe Cabo, Clarisa Flous y Dorelí Pérez	
3. Trabajo docente	25
Stefanía Conde, Camila Falkin, Cecilia Sánchez y Beatriz Liberman	
4. Atención y educación en la primera infancia	33
Gabriela Etchebehere, Silvana Quintana y Darío De León	
5. Políticas curriculares	43
Eloísa Bordoli, Stefania Conde, Paola Dogliotti e Ignacio Dolyenko	
6. Trayectorias escolares	57
Carolina Demedice y Marchelo Tort	
7. Debates y perspectivas de actores vinculados a los colectivos organizados sobre el derecho a la educación	68
Felipe Stevenazzi Alén y Victoria Díaz Reyes	
8. Derecho a la educación en sexualidad en el sistema educativo	77
Natalia Maidana Brazeiro y Felipe Torres	
9. Formación en educación	86
Eloísa Bordoli y Martina Bailón	
10. Derecho a la universidad	96
Agustín Cano, Sabrina Álvarez y Héctor Cancela	
11. A modo de síntesis	102



INTRODUCCIÓN

Stefanía CONDE¹, Camila FALKIN², Cristian LÓPEZ³

El presente informe del Observatorio del Derecho a la Educación (ODED) constituye una construcción colectiva que aborda los temas que marcaron el debate educativo en el año 2023, así como las políticas educativas propuestas y en desarrollo y sus efectos sobre la efectivización del derecho a la educación.

La labor del ODED es desarrollada por grupos de investigación del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) y del Instituto Superior de Educación Física (ISEF) de la Universidad de la República (Udelar)⁴ y se enmarca en el Programa de Grupos I+D de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) «Políticas educativas y derecho a la educación en Uruguay. Disputas y tensiones público/privado en el territorio del Plan Cuenca Casavalle (2010-2025)».

Este segundo *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay* pretende dar continuidad a algunas de las temáticas abordadas en el primer informe, así como ampliar el análisis a otros ámbitos del campo educativo. Al igual que el anterior, el presente documento aborda el trabajo docente, las políticas curriculares, las trayectorias escolares y los debates y perspectivas de actores vinculados a colectivos organizados. En esta oportunidad se incorporan nuevos capítulos sobre el financiamiento de la educación, la relación entre las políticas educativas y las políticas sociales, la educación en la primera infancia, la educación sexual, la formación en educación y la educación universitaria. De esta forma, el informe abarca la educación en la primera infancia, la educación inicial, la primaria, la media básica y la superior, así como la formación en educación y la educación universitaria. Si bien se centra fundamentalmente en el año 2023, integra también informaciones y análisis vinculados a años previos, a fin de contextualizar lo sucedido y abordar procesos de más larga duración.

1. Coordinadora del Observatorio del Derecho a la Educación (ODED). Doctoranda en Educación y Magíster en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), Udelar. Integrante del «Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas» (GEPRED) y del grupo Políticas Educativas, Currículum y Enseñanza (PECE), FHCE, Udelar.

2. Coordinadora del ODED. Magíster en Educación del Programa de Pós-Graduação em Educação de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (Brasil). Integrante del GEPRED, FHCE, Udelar.

3. Coordinadora del ODED. Magíster en Educación del Programa de Pós-Graduação em Educação de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (Brasil). Integrante del GEPRED, FHCE, Udelar.

4. En la actualidad, llevamos adelante el Observatorio el grupo Políticas Educativas, Currículo y Enseñanza (PECE), el «Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas» (GEPRED), el «Grupo de Estudio y Trabajo Forma Escolar y Experimentación Pedagógica» (GETRAFEPEP) y el grupo «Historia de la Educación en Uruguay. Proyectos, Sujetos, Prácticas y Saberes en los siglos XIX y XX» de la FHCE, en conjunto con el grupo Políticas Educativas, Cuerpo y Currículum (PECUC) de la fhce y del Instituto Superior de Educación Física (ISEF), Udelar.



Para su elaboración se tuvieron en cuenta tanto los principales documentos de política educativa y los cambios legislativos a nivel más amplio como las normativas y circulares de las diversas estructuras que componen el sistema educativo. También se prestó particular atención a las miradas desplegadas desde diversos colectivos que son parte del quehacer educativo y se integraron aportes recogidos a través de entrevistas y de notas de prensa.

En la elaboración del informe participaron investigadoras e investigadores de diferentes colectivos, ámbitos académicos y campos disciplinares, que desde sus diversas trayectorias aportaron su mirada sobre el derecho a la educación.

A continuación presentamos el objetivo del ODED y recuperamos algunos aspectos conceptuales que delinear nuestra mirada sobre el derecho a la educación, a la igualdad y a la justicia:

El Observatorio del Derecho a la Educación se propone contribuir desde una perspectiva crítica y propositiva al debate educativo y a la comprensión y construcción de políticas que promuevan la efectivización del derecho a la educación en Uruguay sobre la base de experiencias educativas más justas e igualitarias. Para ello, se aboca a producir, analizar, sistematizar y difundir información y conocimientos relevantes en lo que respecta al goce de este derecho.

[...]

La perspectiva particular del Observatorio del Derecho a la Educación se sustenta en definiciones pedagógicas y ético-políticas desde las que construimos una concepción del derecho a la educación que se apoya en tres grandes principios:

1. Se trata de un derecho universal, inalienable, que corresponde a cualquier integrante de la especie humana y que no puede ser retaceado por consideraciones de ningún tipo.
2. Se apoya en una búsqueda de justicia, donde el derecho de cada quien a recibir la transmisión cultural que le corresponde por el hecho de ser parte de la sociedad se reafirma y se reinventa frente a la singularidad de cada individuo y grupo.
3. Se sustenta en una noción de igualdad que parte de la base del reconocimiento de la dignidad de cada uno/a, de sus capacidades para ser parte de una cultura común y de su derecho a ser parte de lo común a partir de las diferencias que lo constituyen identitariamente.

El Observatorio coloca el énfasis en la educación como derecho y, como contracara, en la responsabilidad política que acarrea su efectivización. Es así que un posicionamiento claro atraviesa nuestra labor: concebimos como inadmisibles cualquier formulación de política o cualquier práctica educativa que se sustente en una desvalorización y culpabilización de los sujetos, eximiendo al Estado de sus responsabilidades. Esta mirada nos impulsa más allá de la caracterización global del estado de situación a partir de datos macro. Si bien entendemos que dicha tarea es fundamental, consideramos que la efectivización del derecho a la educación supone también un proyecto pedagógico que asume el reconocimiento de la dignidad de todos los su-



jetos como base de la acción educativa. Esta concepción nos exige adentrarnos en los procesos educativos, no solo observarlos desde fuera en función de sus aspectos medibles (ODED, 2021).

En consonancia con el objetivo del Observatorio, a través del presente informe nos proponemos poner en circulación diferentes lecturas sobre el derecho a la educación con el fin de ampliar y democratizar el debate público.

Referencias bibliográficas

Observatorio del Derecho a la Educación [ODED]. (2021). *Resumen ejecutivo*. https://issuu.com/odeduy/docs/resumen_ejecutivo_desktop



1. Financiamiento de la educación

Hugo DUFRECHOU¹

Los derechos, concebidos como arreglos institucionales que regulan diversos aspectos de la vida, representan las posibilidades esenciales que se consideran socialmente necesarias para el desarrollo y la protección de las personas. Sin embargo, su sola declaración no garantiza su aplicación práctica y efectiva. La verdadera importancia de los derechos radica en su efectivización, en asegurar que no sean meramente proclamas vacías, sino herramientas tangibles que permitan a las personas ejercer sus libertades y proteger sus intereses de manera significativa en la sociedad. La puesta en práctica de los derechos es fundamental para garantizar una convivencia justa y equitativa, donde cada individuo pueda realmente beneficiarse de los principios y valores que estos representan. En el presente capítulo nos dedicaremos a analizar el respaldo material que sustenta el derecho a la educación, aspecto fundamental (pero no único) de su efectivización.

Tabla 1. Estructura de financiamiento y prestación del sistema educativo para el año 2021²

2021			Prestación		
			Público	Privado	Total
Financiamiento	Público	Presupuestal	73,56 %	4,83 %	83,16 %
		Ley de mecenazgo	0,03 %	0,12 %	
		Renuncia fiscal	0,00 %	4,62 %	
	Privado	Privado	0,00 %	16,80 %	16,84 %
		Ley de mecenazgo	0,01 %	0,03 %	
	TOTAL			73,6%	26,4 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contaduría General de la Nación (CGN), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Dirección General Impositiva (DGI)

La Tabla 1 combina dos dimensiones del sistema educativo. En su lectura vertical se divide entre quienes ofrecen la actividad educativa (sector público y privado) y en la horizontal muestra información sobre quién la financia. Por ejemplo, en el año 2021

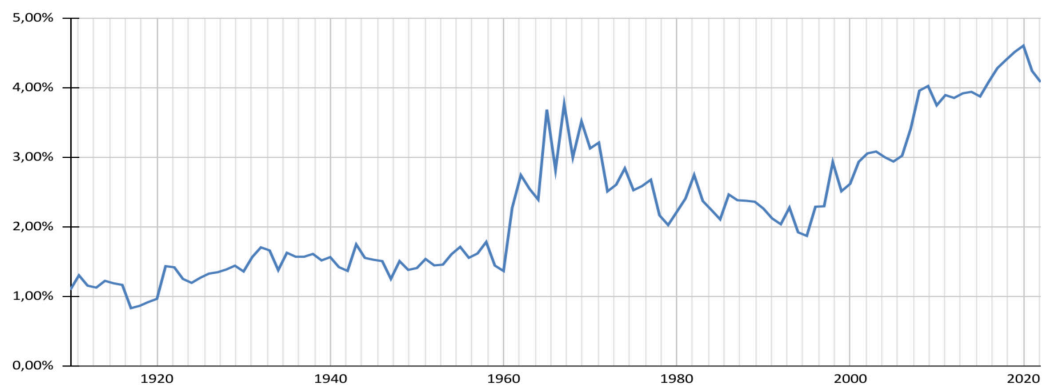
1. Economista. Magíster en Historia Económica. Socio de la Cooperativa de Trabajo Comuna.

2. Último dato disponible según el criterio de construcción de los indicadores. Esta estructura del gasto educativo no se modifica significativamente en el corto plazo, por lo tanto, puede entenderse como un dato actual.

el 83,16 % de todos los recursos destinados a la enseñanza provenían del Estado. A su vez, el 73,56 % de estos iban al sistema público y surgían de fondos presupuestales. Por otro lado, el 9,58 % de ese financiamiento estatal estaba destinado a distintos dispositivos de educación privada (por ejemplo un 4,83 % del total iba al pago de distintas organizaciones de la sociedad civil —osc—, que son contratadas por el Plan CAIF, y el 4,63 % provenía de renuncias fiscales por el artículo 69 de la Constitución de la República o por exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social).

Dada la importancia que tiene el sistema público educativo, tanto en términos de captación de recursos como de prestación de esta actividad, conviene empezar el análisis en él. Para ello proponemos comenzar observando los registros históricos de un indicador llamado *prioridad macroeconómica de la educación*, que resume el total del gasto público en enseñanza en relación con el producto interno bruto (PIB). Este ratio es útil porque ayuda a dimensionar la importancia social del sistema educativo materializado en el porcentaje de recursos que recibe del total de ingresos nacionales.

GRÁFICO 1. Prioridad macroeconómica del producto interno bruto (gasto educativo público/PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (IECON), CGN, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Banco Central del Uruguay (BCU).

Esta serie de datos de larga duración (desde 1900 hasta el último disponible al momento de escribir este informe) permite observar algunas tendencias históricas interesantes en cuanto al derecho a la educación. En primer lugar, puede verse que el proceso de masificación de la educación (sobre todo secundaria) a partir de la década de 1960 debió tener su correlato presupuestal para la materialización del derecho a la educación que se estaba expandiendo. Un proceso similar puede verse sobre todo a partir de la segunda década del siglo XXI con los aumentos en la matrícula tanto de la primera infancia como de la Universidad de la República (Udelar).

Un segundo elemento es que, además de los saltos en la matrícula, los períodos de crecimiento presupuestal acelerado tienen como hecho precursor una determinada acción en distintos colectivos sociales. Por ejemplo, en la década del sesenta



existe una muy amplia movilización estudiantil (que tiene como un hito significativo la aprobación de la Ley Orgánica de la Universidad en el año 1958) y la creación de la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (Fenapes). Esto significó un cambio cualitativo en la organización de la representación docente dado que se pasa de una lógica de agrupación de intelectuales, a convertirse en un sindicato de trabajadores docentes. LA misma relación entre movilización social y presupuesto también puede intuirse en la década de 2000 o más recientemente, en 2014. Un tercer elemento que destaca es cierta relación entre episodios de crisis económicas o recesiones con caídas en el presupuesto educativo. Esto puede verse en el estancamiento del modelo económico de crecimiento de la dictadura en la segunda mitad de los setenta, en la crisis del 82 y la recesión durante toda la década, en la crisis de 2002 y, más recientemente, en la desaceleración económica a partir de 2015, con crisis en 2020. En esos momentos cae o se estanca el PIB y tanto la salud como la educación pública funcionan como variables de ajuste en las finanzas del Estado, por lo que sus financiamientos descienden en mayor medida que el promedio de la economía.

En los últimos años se ha dado una tendencia al recorte presupuestal en la educación pública. Este, además de reflejarse en el ratio de la educación sobre el PIB, se ve en la cantidad de bienes y servicios que puede comprar dicho presupuesto.

TABLA 2. Comparación de los montos ejecutados del presupuesto educativo en la Administración Nacional de Educación Pública a precios de 2022

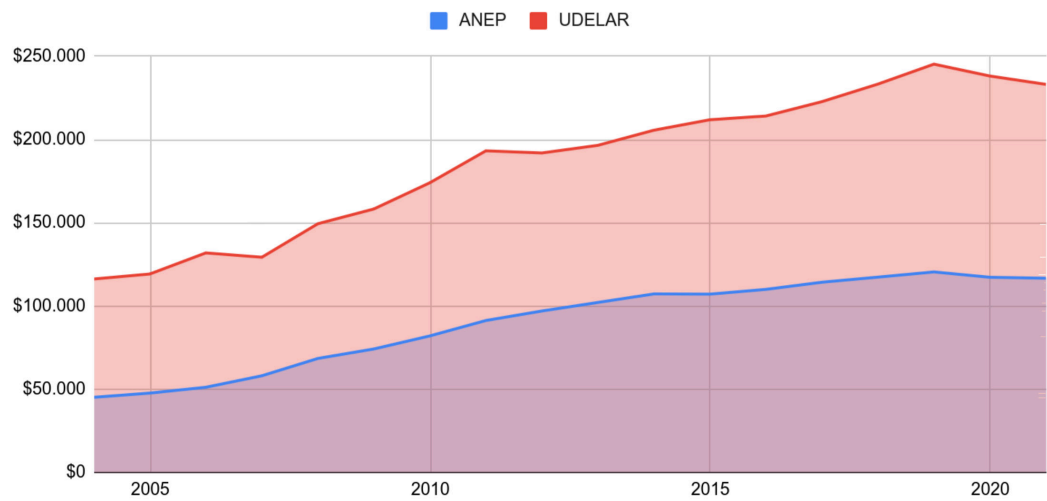
	Codicen	DGEIP	DGES	DGETP	CFE	ANEP
2019–2020	-4,65 %	-3,20 %	-2,71 %	-2,61 %	-3,85 %	-3,08 %
2019–2021	-3,55 %	-3,47 %	-7,32 %	-4,63 %	-3,07 %	-4,78 %
2019–2022	6,31 %	-3,32 %	-7,98 %	-4,82 %	-0,13 %	-4,23 %

Fuente: Codicen = Consejo Directivo Central; DGEIP = Dirección General de Educación Inicial y Primaria; DGES = Dirección General de Educación Secundaria; DGETP = Dirección General de Educación Técnico Profesional; CFE = Consejo de Educación en Formación. Elaboración propia a partir de datos de la rendición de cuentas de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) del 2022.

La Tabla 2 muestra la variación del presupuesto educativo ejecutado en la anep y sus distintos subsistemas en precios constantes del 2022 (para poder analizar el poder de compra de dicho financiamiento). Entre los años 2019 y 2022 se observa un proceso de caída presupuestal en términos reales en el principal ente educativo del país.



GRÁFICO 2. Gasto por estudiante en pesos del 2021



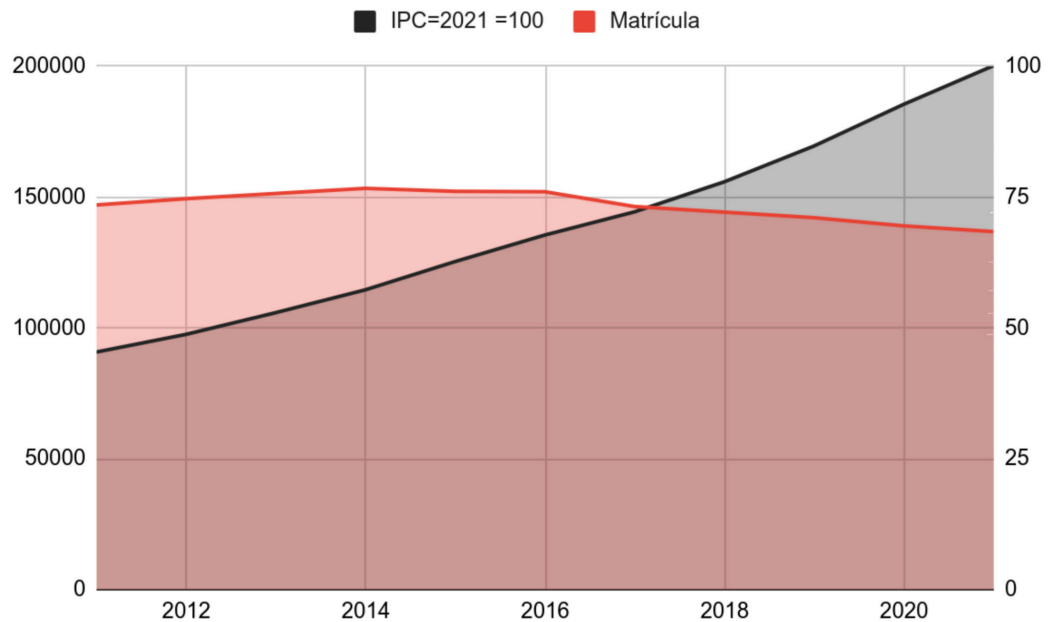
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

El Gráfico 2 muestra el poder de compra del presupuesto educativo en relación con la cantidad de estudiantes. Este indicador presenta un aumento, a pesar del incremento de matrícula hasta el año 2019, lo que podría significar un crecimiento en el respaldo material al derecho a la educación para una proporción cada vez mayor de personas. A partir del 2019 comienza a caer en términos reales, sin que esto implique un aumento de matrícula (lo que podría hacer caer matemáticamente el indicador a pesar de un aumento en la cantidad de recursos destinados a la educación pública). Es necesario tener en cuenta que en los últimos años han sucedido dos procesos que deberían tender a aumentar el gasto por estudiante sin alterar la cantidad de recursos destinados a la educación. En primer lugar, el fenómeno demográfico impacta de manera más visible en la educación primaria. La disminución en la cantidad de nacimientos genera una caída en la matrícula de esta franja y amplía las posibilidades de universalización de la cobertura en educación inicial. En segundo lugar, existen procesos administrativos para la flexibilización del pasaje de grado, lo que disminuye la cantidad de repeticiones y genera un flujo más rápido en el tránsito por el sistema educativo, reduciendo la matrícula, sobre todo en educación secundaria.

Podemos resumir hasta aquí que las posibilidades de materializar el derecho a la educación disminuyen en la medida en que están subordinadas a la necesidad de ajuste en la economía y las cuentas fiscales. Esto provoca una reducción en la capacidad estatal de sostener y ampliar este derecho, debido a que el financiamiento deja de estar ligado a las necesidades materiales del sistema (contratación de mayor cantidad de docentes y personal de gestión y servicio, inversión en infraestructura y materiales de apoyo, etc.). Pero, dado que vivimos en una sociedad de mercado, el derecho a la educación puede no estar reservado a la órbita estatal, sino que podría ser satisfecho desde el ámbito privado. De hecho, como detalla la Tabla 1, una parte

considerable del financiamiento estatal está dirigido a la prestación de la actividad educativa por parte de instituciones privadas.

GRÁFICO 3. Índice de precios al consumo educativo y matrícula educativa privada



Fuente. Elaboración propia a partir de datos del INE y el MEC

El Gráfico 3 muestra datos de la matrícula educativa privada (eje izquierdo) y de la evolución del índice de precios al consumo (IPC) de la educación (eje derecho). El IPC educativo mide la evolución de los precios de las matrículas y las cuotas en la educación privada. Lo que podemos apreciar es que operan dos efectos distintos: mientras los precios de estas instituciones crecen durante todo el período, la matrícula educativa decrece. Esto nos lleva a hipotetizar que el mercado y el sistema privado como elementos complementarios de la garantía del derecho a la educación son deficientes. Mientras que el sistema público recibe recortes presupuestales, lo que empeora las condiciones materiales de enseñanza y aprendizaje, el sistema privado responde encareciéndose en un contexto de caída del salario real, lo que afecta la cantidad de personas que pueden acceder a él y que contribuye a la reducción de su matrícula.

1.1. A modo de síntesis

El sistema educativo depende sustancialmente del financiamiento público. En este sentido, el Estado asume una gran responsabilidad sobre el respaldo material del derecho a la educación. La historia económica nos muestra que este derecho ha sido subordinado a la necesidad de ajuste en la economía y las cuentas fiscales. Los últimos años no han sido la excepción. El resultado ha sido la reducción en la capacidad estatal de sostener y ampliar el derecho a la educación, dado que el financiamiento



deja de estar ligado a las necesidades materiales del sistema (contratación de mayor cantidad de docentes y personal de gestión y servicio, inversión en infraestructura y materiales de apoyo, etc.). Por otra parte, se puede ver que la provisión privada de actividades educativas no funciona como buen complemento ante el desfinanciamiento estatal de la educación pública. En lugar de absorber la cantidad de estudiantes ante el empeoramiento material de las condiciones educativas públicas, la lógica del mercado marca un aumento en los precios de las instituciones privadas (matrículas y cuotas) y una caída en su población estudiantil.

Fuentes

Administración Nacional de Educación Pública (2023)- Rendición de cuentas 2022 Disponible en página web: <https://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances>

Banco Central del Uruguay- Cuentas Nacionales Disponible en Página Web: <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Cuentas-Nacionales-e-Internacionales.aspx>

Contaduría General de la Nación - SIIF Ejecución Presupuestal. Disponible en página web: <https://www.cgn.gub.uy/siifEjecucionPresupuestalPresentacion/>

Dirección General Impositiva - Estimaciones de Gasto Tributario. Disponible en página web: <https://www.gub.uy/direccion-general-impositiva/datos-y-estadisticas/estadisticas/gasto-tributario>

Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración - Universidad de la República - Serie histórica de gasto educativo Disponible en web: <https://iecon.fcea.udelar.edu.uy/es/publicaciones/bases-de-datos/item/gasto-social-y-serie-de-apoyo.html>

Instituto Nacional de Estadística - IPC Disponible en página web: <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/>

Ministerio de Educación y Cultura - Panorama del Gasto Público en Educación 2021 / Anuario Estadístico 2022 Disponible en página web:

<https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos>

Oficina de Planeamiento y Presupuesto- Portal de Transparencia Presupuestal. Disponible en página web: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/>



2. Derecho a la educación: políticas educativas y políticas sociales

Guadalupe CABO¹, Clarisa FLOUS² y DorelÍ PÉREZ³

2.1 Introducción

A partir del cambio de siglo, en la región y particularmente en nuestro país, se ha desarrollado un conjunto de políticas públicas en el marco del mandato de la obligatoriedad de la educación y el derecho a ella. Esto se observa en los lineamientos, las normativas, las propuestas y las prácticas que plantean como objetivo principal la posibilidad de acceso de niñas, niños y adolescentes (NNA) al sistema educativo formal y su permanencia en él (Martinis et al., 2017). Estas políticas, que tienen un fuerte componente pedagógico, en ocasiones resultan insuficientes frente al conjunto de desigualdades sociales que reflejan las estructuras de fragmentación educativa y social existentes (Tiramonti, 2007; Braslavsky, 1985). Vale la pena recordar que en Uruguay menos de un 45 % de las personas de entre los 21 y 23 años finalizan la educación media, un valor similar al de países como Honduras y El Salvador (Rossel et al., 2022). Además, las brechas de desigualdad en educación entre adolescentes pobres y no pobres, o con relación a los quintiles de ingresos, también son importantes. En este sentido, las instituciones educativas se encuentran atravesadas por un conjunto de problemáticas individuales y sociales que requieren de un trabajo interinstitucional, interdisciplinario e intersectorial.

Los cambios en la última reforma educativa propuesta desde la actual administración de la educación pública, denominada *Transformación Educativa*, abordan estos problemas a través de la focalización de algunas propuestas educativas o programas en los sectores vulnerados. Algunas de estas propuestas incorporan mayor tiempo escolar, alimentación y formación. A su vez, se mantienen los programas que abordan

1. Doctoranda en Sentidos, Teorías y Prácticas de la Educación. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe (Argentina). Licenciada en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales (fcs), Udelar. Docente del Departamento de Trabajo Social, fcs, Udelar.

2. Doctoranda en Educación. Universidad Nacional de La Plata, (Argentina). Magíster en Psicología y Educación, Facultad de Psicología, Udelar. Licenciada en Trabajo Social, fcs, Udelar. Docente de la Unidad Académica Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), Udelar, y del Departamento de Trabajo Social, fcs, Udelar.

3. Diplomada en Políticas Sociales, fcs, Udelar. Licenciada en Trabajo Social, fcs, Udelar. Docente del Departamento de Trabajo Social, fcs, Udelar.



lo social en sus diversas dimensiones, los cuales no han modificado sus estructuras ni coberturas, si bien en algunos casos se han limitado. No parecen presentarse retóricas con relación a las condiciones necesarias para el desarrollo de lo educativo y en ocasiones se observan desde un discurso de control.

Lo anterior exige a la investigación y a las distintas disciplinas que intervienen, así como a los actores responsables de la gestión, tener una mirada integral sobre las políticas que promueven el derecho a la educación sin olvidar otros derechos que también es necesario garantizar y que resultan soportes esenciales para el desarrollo de los procesos educativos. Recordemos que en América Latina los niños, niñas y adolescentes son quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. En este sentido, considerar aspectos vinculados a la protección (Castel, 2007) o al bienestar social (Esping Andersen, 2011) se torna una necesidad más que una opción.

El presente capítulo realiza una síntesis de las principales políticas públicas que abordan la asistencia y la promoción desde un enfoque social y que se articulan con los procesos educativos de los NNA. No se trata de un estudio exhaustivo, sino de una primera revisión de la relación entre los programas y dispositivos y el sistema educativo. Para ello recuperamos la información disponible a partir de datos secundarios. A su vez, planteamos y problematizamos los ejes presentes en la agenda pública sobre los problemas sociales que atraviesan en forma transversal los espacios educativos y sobre los cuales aún es necesario profundizar. El texto se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, sintetizamos los aspectos vinculados a las transferencias monetarias; en segundo lugar, hacemos referencia al programa de alimentación en escuelas y liceos; en tercer término, abordamos los aspectos vinculados a los equipos multidisciplinares; por último, cerramos con algunas sugerencias y desafíos a futuro.

2.2 Programas de transferencias: asignación familiar y Tarjeta Uruguay Social

En 2007, en nuestro país se inició un proceso de fortalecimiento y cambios de la matriz de protección social a partir de la conformación de un plan que articuló diferentes componentes sectoriales en términos focalizados y universales. El Plan de Equidad (Ministerio de Desarrollo Social [Mides], 2007) articuló aspectos vinculados a lo educativo con el objetivo de ampliar y mejorar «la calidad de la educación pública en todos sus niveles» (p. 6).

En este marco, un aspecto que vinculamos con los procesos de acceso a la educación formal y permanencia en ella es la posibilidad de recibir aportes económicos. En este sentido, consideramos el derecho a las transferencias condicionadas no contributivas que perciben las familias con NNA que asisten a escuelas, liceos y dependencias de la Universidad del Trabajo del Uruguay o, como también se las conoce, *utus*.

Las transferencias monetarias no contributivas —y en particular los programas de transferencias condicionadas— han sido una de las principales políticas de combate a la pobreza en América Latina. Debido a su alta cobertura en hogares pobres con NNA, estos programas constituyen también una herramienta clave para fortalecer



la inversión en las generaciones más jóvenes y proteger las trayectorias educativas, en especial entre la población adolescente (Rossel et al., 2022). Apuntan a reducir el impacto de la escasez de ingresos en el plazo inmediato y también la pobreza en el largo plazo (Baráibar, 2012). Han tenido un rol histórico y, fundamentalmente en los últimos años, se destaca el papel que «han jugado los programas de transferencias como dispositivos de apoyo a la población más afectada durante la crisis generada por la pandemia» (Rossel et al., 2022, p. 8).

En general, se trata de dispositivos que se focalizan en los sectores más pobres y que condicionan la recepción de la transferencia monetaria al cumplimiento de ciertos compromisos por parte de las personas beneficiarias. En nuestro país, este tipo de prestaciones se brindan mediante el programa de asignaciones familiares (Ley n.º 15.084) y el programa Asignaciones Familiares - Plan de Equidad (AFAM-PE) (Ley n.º 18.227). En el primer caso, se trata de una transferencia monetaria por cada NNA hasta los 18 años de edad que asista al sistema educativo formal.⁴ El programa Asignaciones Familiares - Plan de Equidad está orientado a «niños y adolescentes que integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica» o «niños y adolescentes internados en régimen de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente (INAU) o en instituciones con convenio». En la actualidad, el monto de esta transferencia «varía según la cantidad de beneficiarios por familia, el nivel educativo y si padece discapacidad» (Banco de Previsión Social [BPS], 2024b).⁵

Como planteamos, en el caso de NNA los programas de transferencias condicionadas establecen contraprestaciones vinculadas a la educación y la salud. Esto exige a las familias asegurarse de que las niñas, niños y adolescentes a su cargo mantengan la asistencia al sistema educativo y de que concurren a controles de salud pediátricos. Pero, a su vez, requiere por parte del Estado y de sus instituciones mecanismos de coordinación y contralor a los efectos de verificar el cumplimiento de tales requerimientos. Este último aspecto resulta un punto clave y de tensión con relación al discurso sobre el derecho a la educación y a las asignaciones familiares.

Desde 2015 se comenzó a monitorear el cumplimiento de estos requisitos, así como a anunciar suspensiones por lo menos una vez al año, práctica que se oficia-

4. Es «una prestación económica bimestral que el bps brinda a los hijos o menores a cargo de los trabajadores. Se otorga desde el momento de comprobado el embarazo y varía según los ingresos del hogar». En la actualidad, el ingreso de la familia no debe superar los \$ 76.212.

5. Valores mensuales básicos (1/2024):

\$ 2.457,02 por el primer beneficiario (en gestación, menor de 5 años y escolares).

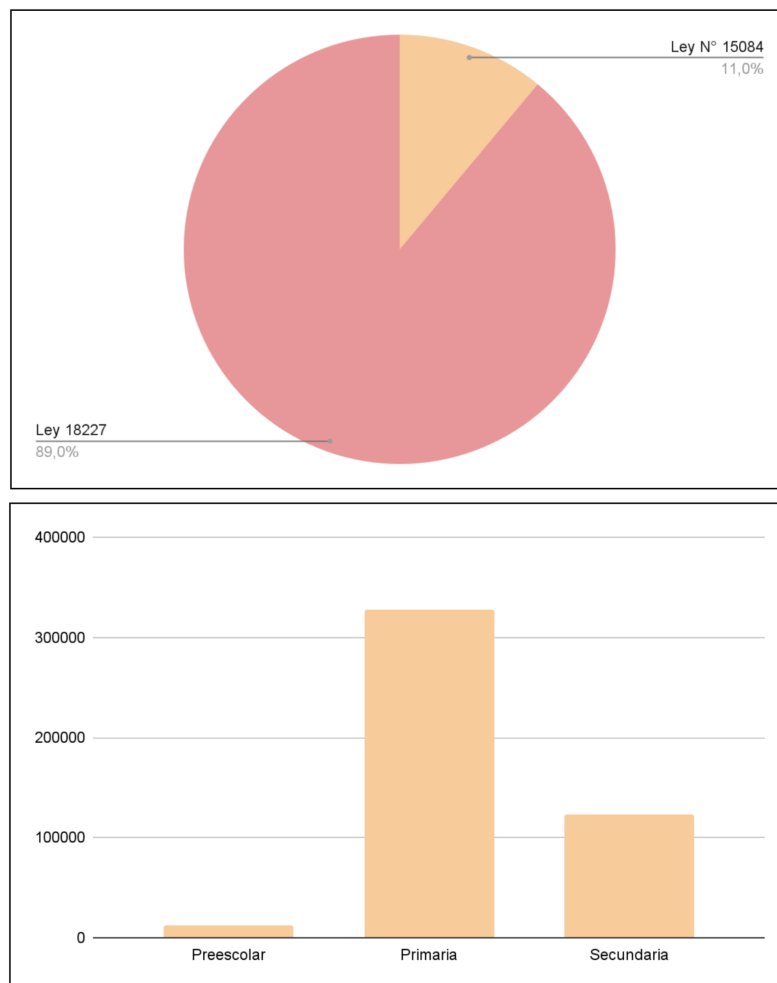
\$ 1.053,02 (complemento) por el primer beneficiario que esté cursando nivel intermedio.

\$ 3.510,04 por beneficiarios con discapacidad.



lizó a través del Decreto 239/015 que establece la periodicidad del anuncio⁶ (Rossel y Straschnoy, 2020). En 2023, la primera instancia de control detectó 8000 personas beneficiarias de asignaciones familiares que no cumplían con las contraprestaciones y, a noviembre de 2023, el BPS informó que se suspendería el pago a 1120 de ellas. Estos datos se relacionan principalmente con el incumplimiento de los requisitos referidos a la asistencia y la permanencia en la educación media. La información más reciente muestra que a diciembre de 2023 contaban con este beneficio 463.595 NNA (BPS, 2024a). A continuación se desglosan estos datos según la ley aplicada y el nivel educativo (gráficos 1 y 2).

GRÁFICOS 1 Y 2. Porcentaje de asignaciones familiares según la ley aplicada y el nivel educativo



Fuente: Observatorio del Banco de Previsión Social

6. El decreto establece en su artículo 1 que el bps, «pondrá de manifiesto» durante los meses de julio y noviembre las situaciones «de incumplimiento detectadas», a la misma vez que «el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y Cultura y la Administración Nacional de Educación Pública deberán coordinar medidas a los efectos de tomar contacto con las familias o referentes de los NNA, para generar la revinculación ya sea en salud o educación» (Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales [impo], 2015).



En los gráficos anteriores observamos que el porcentaje de personas beneficiarias del programa Asignaciones Familiares - Plan de Equidad supera ampliamente a quienes están amparados por la Ley n.º 15.084. Esto implica que el 89 % de quienes reciben asignaciones familiares lo hacen bajo este régimen, lo cual refleja el alto nivel de focalización de la política en la atención de las situaciones de vulnerabilidad. Por su parte, cuando analizamos la distribución de las asignaciones por nivel educativo, el mayor porcentaje se concentra en la educación primaria, con un 70,7 % (frente a un 26,7 % para la educación secundaria). Una lectura de esta diferencia puede ser, por un lado, el arraigo a nivel social del mandato de obligatoriedad de la educación primaria, algo que aún no ocurre en algunos sectores de la población con respecto a la educación secundaria (aunque la ley así lo plantee); por otro lado, es posible interpretar el bajo impacto de las asignaciones familiares como factor que promueve la asistencia a este último nivel educativo y la permanencia en él.

Además de las asignaciones familiares, en nuestro país también existen programas de transferencias no condicionadas. Estos programas brindan asistencia a familias en situaciones socioeconómicas vulneradas y extremas. En Uruguay, el programa de estas características es la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y consiste en

el medio de pago de diferentes beneficios de transferencias monetarias que se otorgan con el objetivo de mejorar el nivel de ingresos y el acceso a un consumo básico de alimentos, artículos de limpieza del hogar e higiene personal, vestimenta y supergás, para hogares y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema (Mides, s.f.-a).

Los últimos datos disponibles muestran que en diciembre de 2022 recibían la prestación de la TUS 93.434 hogares en todo el país (Mides, s.f.-b). Si bien la TUS no tiene un vínculo directo con las trayectorias educativas, entendemos que las transferencias monetarias mensuales no condicionadas sí se relacionan con la situación de los niños, niñas y adolescentes. Los últimos datos de 2023 muestran que uno de cada cinco niños en nuestro país es pobre (10,4 %), una cifra aumentó con relación a los valores de 2019 (8,6 %) ⁷.

2.3 Alimentación y educación: Programa Alimentación Escolar

Otro componente de la protección social relevante para los procesos educativos es la alimentación. En la educación primaria, Uruguay cuenta ya históricamente con servicios en esta línea, actualmente ofrecidos mediante el Programa de Alimentación Escolar (PAE). Además de cubrir aspectos materiales, este programa se orienta a otros objetivos, como lo son la socialización, la educación integral y el apoyo a la extensión

7. Encuesta Continua de Hogares (2023).



del tiempo pedagógico (Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Inicial y Primaria [ANEP, DGEIP], s.f.-a). En los últimos años y a partir de la extensión del tiempo pedagógico y de los nuevos formatos en la educación secundaria, el programa incluye también a la población de la educación media.

En 2023, el PAE alcanzó una cobertura de 1383 centros en los que se brindaban almuerzos, y 920 que ofrecían copas de leche.⁸ A esto se suman 172 centros de educación media, fundamentalmente aquellos que extienden su tiempo educativo.⁹ En suma, en 2023 recibieron alimentación 210.000 niños, niñas y adolescentes (Uruguay Presidencia, 2023).

La cifra es significativa si la comparamos con los últimos datos de la matrícula en educación primaria y media, que alcanza los 658.458 niños, niñas y adolescentes (ANEP, 2022). Sin embargo, además de la cobertura, es necesario atender aspectos cualitativos vinculados a la calidad del servicio que brindan los comedores. A modo de aproximación a la situación, un estudio realizado en 2019 (ANEP, 2019) da cuenta de ciertos indicadores referidos al menú, a los alimentos utilizados, a los tiempos de cocción y temperatura y a los tamaños de las porciones. Recordemos que todo esto se establece de acuerdo a los aspectos definidos por el programa, que deben ser respetados por los comedores o los servicios de alimentación.¹⁰ Otro indicador analizado por el estudio se vincula a la situación nutricional de los niños y niñas. En este sentido, en Uruguay los indicadores que expresan problemas en niños y niñas menores y mayores de 5 años se concentran en la malnutrición por exceso, e indican, por ejemplo, un 22 % de sobrepeso y un 17,4 % de obesidad (ANEP, 2019).

A modo de síntesis, compartimos la reflexión del equipo de investigación citado:

Los comedores escolares son una herramienta fundamental de política pública para promover hábitos de alimentación saludables. Las investigaciones en el campo muestran que, como expresa el viejo dicho de la federación de maestros, «la escuela sola no puede»: las respuestas deben orientarse al sistema alimentario en su conjunto, que abarca mucho más que la escuela. Esto no quita que el PAE deba adecuarse a los nuevos desafíos del perfil alimentario prevalente y que, además de continuar proveyendo los servicios actuales, pueda promover una cultura de alimentación sana, sostenible y nutritiva (ANEP, 2019).

8. El programa incluye copas de leche, y brinda leche en polvo fortificada a los centros que sirven meriendas o desayunos.

9. Liceos de tiempo completo, tiempo extendido y Centros María Espínola.

10. En la actualidad existen tres modalidades en que se brinda el servicio: la modalidad tradicional (los alimentos se elaboran en el centro), la modalidad tercerizada con transporte (en centros donde no es posible la elaboración) y la modalidad tercerizada Cocinando en la Escuela (empresas elaboran el menú de acuerdo al PAE en el centro educativo).



En el caso de la educación media básica, según información que surge de la práctica preprofesional de estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social (Universidad de la República [Udelar]), las direcciones de algunos liceos de las zonas de Montevideo que tienen cercanía territorial con escuelas públicas hacen arreglos para llevar estudiantes a almorzar al comedor escolar. En otros casos, los liceos reciben alimentos mediante proveedores tercerizados, gestionan becas de alimentación a través de sus cantinas o disponen de partidas de programas especiales (por ejemplo, tutorías o tiempo extendido).

Por otra parte, en el marco de los Centros María Espínola¹¹ (CME), dentro de los componentes de la propuesta pedagógica se incorpora «la alimentación como espacio de sociabilización y aprendizaje», lo que implica generar «espacios y recursos para alimentación, de forma de hacer posible la permanencia durante toda la jornada y crear, a la vez, un nuevo espacio formativo integral». En este sentido, los CME plantean que

el propósito es articular la propuesta pedagógica con los requerimientos básicos de alimentación que facilitan las condiciones de aprendizaje, por lo que la gestión estará orientada a proporcionar un servicio de alimentación en un entorno organizado, con pautas de convivencia explicitadas y consensuadas. [...] [Se pretende] promover la incorporación de pautas de convivencia, de prácticas saludables y de hábitos de higiene (ANEP, 2020, p. 26).

Cabe mencionar que en los casos en que las utus y los liceos no cuenten con las condiciones para ello, son las escuelas, también aquí, las que habilitan estos espacios.

En suma, el PAE, como programa encargado principalmente de la alimentación escolar, según los datos recabados tiene una cobertura de un tercio de la matrícula educativa, mayoritariamente en la educación primaria. Si bien existen experiencias en algunos centros de educación media, no todos cuentan con este sistema de protección. Entendemos que aún es necesario realizar una valoración integral del alcance del programa, así como contar con un dispositivo de indicadores que puedan evaluar los otros objetivos comprendidos en él, como son la socialización, la educación integral y el apoyo a la extensión del tiempo pedagógico.

2.4 Abordajes y equipos interdisciplinarios. Programa Escuelas Disfrutables y equipos multidisciplinarios en educación secundaria

La complejidad de la realidad social en general, y en particular en los contextos territoriales con altos índices de pobreza, desigualdad y violencia, requiere de inter-

11. Esos centros educativos se plantean como objetivos «cambiar la matriz de la organización de la educación media básica a partir del fortalecimiento de la autonomía y de la participación de la comunidad educativa en la gestión de los centros, la extensión del tiempo pedagógico, el acompañamiento socio-emocional-educativo, una adaptación curricular orientada al desarrollo de competencias y un enfoque didáctico basado en la interdisciplinariedad, el aprendizaje en acción y el trabajo en proyectos» (anep, 2020, p. 7).



venciones interdisciplinarias sostenidas en el tiempo. Esto se aborda de diferentes maneras a nivel de la educación primaria y la educación secundaria.¹² En esta línea, algunos de los centros educativos ubicados en dichos contextos cuentan con el Programa Escuelas Disfrutables (PED) y con equipos multidisciplinarios, respectivamente.

El PED, dependiente de la DGEIP, está integrado por equipos de profesionales de los ámbitos del trabajo social y la psicología. Según lo expresado en la página web institucional,

las intervenciones se realizan a través de distintos dispositivos que procuran optimizar las condiciones de educabilidad de niños y niñas desde una perspectiva integral, lo cual supone un trabajo sobre el vínculo entre los distintos actores que componen la comunidad educativa (ANEP, DGEIP, s.f.-b).

De acuerdo con la información disponible, el programa trabaja desde la perspectiva de los derechos de los niños y las niñas y con prácticas «acordes al momento socio-histórico que vive la escuela pública».

El programa opera en los 19 departamentos y cuenta en total con 55 equipos, dos de los cuales trabajan a nivel central. Particularmente, en Montevideo hay 15 equipos distribuidos por regiones —a saber, este, oeste y centro— y cada uno atiende 20 centros educativos. Es de destacar que muchos de los centros asignados a los equipos cuentan con un número de alumnos que supera los 300 niños y niñas.

Por otra parte, si consideramos la complejidad de las situaciones que viven las niñas, los niños y sus familias, los procesos de trabajo requieren un período de intervención que resulta difícil de implementar con recursos escasos. Las situaciones de violencia hacia niñas y niños configuran uno de los problemas más graves que afecta directamente los procesos educativos y el acceso al derecho a la educación. El último informe de gestión presentado por el Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), correspondiente a 2022, presenta un registro de 7473 situaciones de violencia, lo que implica poco más de 20 situaciones diarias. El mismo informe plantea:

Los equipos PED se integran y participan de los diferentes CRL,¹³ que funcionan en los diversos territorios. En el año 2022 se trabajaron un total de 9829 situaciones, de las cuales 1772 corresponden a los distintos tipos de violencia hacia niñas y niños (INAU, 2023).

Uno de los objetivos específicos del PED es «intervenir desde un abordaje integral de la convivencia escolar para la promoción y mejoramiento de las condiciones de

12. No se profundiza en este artículo sobre la educación técnico profesional.

13. Centro de Referencia Local (INAU).



aprendizaje» (Mides, 2021). Entre las problemáticas sociales que afectan a los niños, las niñas y las familias se encuentran las características actuales de los espacios de convivencia escolar, que en algunos centros presenta dificultades relacionadas con algunas expresiones de vínculos violentos entre pares y hacia los adultos referentes. Sin duda, el clima escolar tiene efectos en los procesos de aprendizaje, y es un tema de preocupación para los colectivos docentes. En esta línea, Viscardi (2013) sostiene lo siguiente sobre la convivencia escolar:

Debe recordarse que la segregación y la exclusión escolar producen efectos disruptivos en toda trayectoria de vida. En el caso de los niños, adolescentes y jóvenes que provienen de sectores carenciados, estos procesos vienen a asentarse sobre un contexto que, de por sí, ofrece pocas oportunidades de realización personal e integración social, amputando sus posibilidades actuales y futuras de participar de los posibles beneficios sociales de la educación (p. 103).

Por otra parte, entre las tareas del programa se establecen acciones conjuntas con escuelas de la zona que cuentan con maestros comunitarios. Desde su creación, la dimensión territorial ha resultado un aspecto clave del programa, y también la articulación con los maestros comunitarios; sin embargo, los cambios ocurridos en el perfil del programa y en las tareas docentes desde 2020 pueden afectar la mencionada articulación y el anclaje territorial (Caggiani, 2023).

Según se expresa en la página del Mides, el programa tiene como «sujeto de intervención: la escuela como institución» y posee un anclaje territorial que «favorece la inserción comunitaria en las redes locales para articular recursos con las instituciones y las políticas públicas» (Mides, 2009).

Durante las prácticas preprofesionales de trabajo social en los territorios de Casavalle y otros, se pudo identificar la ausencia de programas del Mides anclados en el territorio, lo que resulta en una carencia para el trabajo de derivación de los equipos del PED, y se suma al desborde de los CRL del INAU (Ergul, Varela y Sodano, 2023).

Por su parte, en la educación secundaria, y considerando aspectos de larga duración, ya desde la década de 1980 se comenzó a dar cuenta de la necesidad de incorporar otras profesiones que permitan pensar al sujeto de la educación en el marco de su trayecto educativo. Es así como en los comienzos de la visualización de estas nuevas manifestaciones de un estudiantado que iba quedando por fuera de la propuesta educativa, en 1986 se crearon las *áreas de compensación* (DGES, 1986), dirigidas a atender problemáticas familiares o socioculturales. Dentro de las problemáticas señaladas para intervención aparecen «el comportamiento inadecuado, el bajo rendimiento, las repeticiones reiteradas, la dificultad de adaptación» (Menza et al., 2011, p. 11).

En 1992, en el marco de la solicitud de la Asamblea Técnico Docente (ATD) de secundaria, se logró sustituir las áreas de compensación por equipos interdisciplinarios, y se incorporó a ellos el rol de profesor/a orientador/a pedagógico/a (POP), junto con trabajadores y trabajadoras sociales y psicólogos y psicólogas. En 1993 se presentó



una propuesta de incorporar equipos multidisciplinarios para apoyar a los centros educativos,¹⁴ a fin de brindarles mayor autonomía técnica.

La incorporación de estos profesionales iba de la mano con el apoyo a las direcciones de los centros educativos cuyo estudiantado presentaba diversas problemáticas, lo que generó un corte focalizado de la política, que por estar dirigida a ciertos sectores poblacionales caracterizados por diferentes carencias, abordaba el problema con una mirada asistencial que iba en perjuicio de lo educativo.

En los años siguientes, los equipos elaboraron documentos en los que dieron cuenta de los diferentes niveles de intervención que realizaban y de las problemáticas asociadas a ellos. En el área estudiantil, las problemáticas que abordaban estaban asociadas a «problemas de conducta (vocabulario inapropiado, agresiones corporales, falta de solidaridad, sometimiento a figuras de liderazgo negativo, falta de límites» (Menza et al., 2011, p. 18). En el plano docente, el abordaje se realizaba en torno al siguiente planteo:

[...] tener tiempo insuficiente para trabajar las problemáticas de los alumnos y su deber de cumplir con el programa curricular; falta de formación para el trabajo grupal; falta de especialización para el trabajo con adolescentes; cambios anuales de liceo, al elegir sus horas de trabajo, lo que hace difícil lograr un sentido de pertenencia institucional (Menza et al., 2011, p. 19).

Con relación al abordaje familiar, los reclamos se debían a la «escasa participación y compromiso en la formación de sus hijos, y la no asistencia ante distintas convocatorias referidas a: rendimiento, conducta, asistencia, situaciones de violencia familiar» (Menza et al., 2011, p. 19).

En 2008 y 2014 ingresaron al CES psicólogos/as y trabajadores/as sociales (Oficio n.º 237/2013, Expediente n.º 4509/2013).¹⁵ En este último año se conformó el Departamento Integral del Estudiante (DIE), que cumple funciones de coordinación y orientación a los equipos que desempeñan sus funciones en los liceos del país. Es importante aclarar que el rol es principalmente orientador, dado que los equipos multidisciplinarios, por su grado de escalafón (integrado al escalafón administrativos A grado 10), dependen de las direcciones de los liceos en los que desempeñan su ejercicio profesional.

14. «En el año 1993 comienzan a trabajar cuatro psicólogos en cuatro Liceos de Montevideo, provenientes de las listas de docentes de Área IV. [...] En 1994 se realiza también llamado para los trabajadores sociales. Por “resolución aprobada en Sesión del Consejo n.º 30 del 31/5/94 relativas a la necesidad de designar Psicólogos y Asistentes Sociales en tareas de apoyo a las Direcciones Liceales de aquellos establecimientos con problemáticas de estudiantes en Montevideo y Canelones”» (Menza et al., 2011, p. 13).

15. En relación con los psicólogos, aprobaron el concurso 258 personas, que ingresaron al Codicen según la lista de prelación, y la elección de horas se realizó en febrero del 2008. Con respecto a los trabajadores sociales, los ganadores del concurso recién fueron convocados en diciembre de 2008. Había disponibilidad para 48 cargos, de los cuales solo se eligieron 14, que iniciaron sus labores en marzo de 2009 (Menza et al., 2011).



Durante este tiempo, los liceos han aumentado sus demandas de un abordaje interdisciplinario en la interna de cada comunidad educativa, y muchos de estos profesionales han permanecido, aunque no todos.

En 2023 se volvió a realizar un concurso de oposición y méritos (Resolución n.º 5192, Expediente n.º 2023-25-3-007571), pero solamente para profesionales de psicología. La particularidad de este concurso fue que el cargo debía distribuirse en dos liceos, entre los que se repartiría la carga horaria, de 30 horas. A comienzo de 2023 había 163 psicólogos/as y trabajadores/as sociales a nivel nacional, para una matrícula aproximada de 223.313 estudiantes (Franco, 2023). Estos profesionales se concentraban en Montevideo y Canelones, lo cual se relacionaba con la cantidad de estudiantes, y era significativa la disparidad en su distribución, ya que existían algunos departamentos que contaban con apenas uno o dos técnicos para todo el territorio.

En 2024 se incorporaron 55 cargos de psicólogos, que se sumaron al equipo ya existente y se distribuyeron a nivel nacional. No se incorporaron trabajadores sociales en esta oportunidad.

2.5 A modo de cierre: sugerencias y desafíos

En el capítulo se recuperan diversos programas y dispositivos que forman parte del conjunto de políticas sociales desarrolladas en nuestro país y se los pone en relación con las garantías del derecho a la educación. La posibilidad de que equipos institucionales suministren ingresos básicos, alimentación y atención a niños, niñas y adolescentes y a sus familias resulta un soporte fundamental a la hora de pensar la integralidad de los sujetos de la educación y el trabajo de las instituciones educativas.

Como planteamos al inicio, el informe no es exhaustivo. Se recuperaron aquí los datos secundarios disponibles, y se tomaron referencias de investigaciones e intervenciones de años recientes, a modo de comprender o aproximarnos a la realidad actual. En este sentido, planteamos como sugerencia la construcción de datos y abordajes desde la investigación y la intervención en otras áreas que se vinculan con lo educativo. Muchos de estos forman parte de debates y temas de agenda, pero no están propuestos como una política integral, ni son problematizados en esos términos. Entre ellos consideramos la relación con los servicios de abordaje familiar, la relación con los espacios de educación y cuidados externos a la educación primaria y media (clubes de niños, centros juveniles), los abordajes desde el ámbito comunitario de la salud mental y los servicios de atención familiar del Mides, entre otros ejes posibles.

A su vez, resulta un desafío para el campo educativo lograr una mayor articulación en clave de protección social, entendida como «garantizar un mínimo de recursos y de derechos necesarios para la independencia social de los individuos y permitirles satisfacer las condiciones de base de su existencia» (Castel, 2007, p. 18). En relación con lo anterior, se considera también un desafío pensar en la protección y la promoción del derecho a la educación a partir de políticas integrales, y pensar en una matriz de protección que atienda las necesidades y carencias de los niños, las niñas y sus familias con políticas transversales y desde un enfoque interinstitucional. Los



centros educativos disponen de diferentes profesiones con el estilo singular que ello supone, lo cual potencia el trabajo y el intercambio con otras personas, produciendo transformaciones subjetivas y profesionales. Que estas transformaciones se produzcan supone un intercambio fundado en una práctica de trabajo interdisciplinario que sostenga la idea de que no hay un «saber» desde cada disciplina que anule los otros saberes. Partir de una posición interdisciplinaria implica tocar los límites del saber, el propio y el de la teoría, el saber que nos aporta la práctica profesional, e interrogar qué se funda allí y cuáles son sus alcances. Esto no implica negar la especificidad de las disciplinas, sino superarla, en el sentido de poder aproximarnos a la creación de escenarios educativos y a abordajes integrales que no sectorizan disciplinas.

Referencias bibliográficas

- Baráibar Ribeiro, X. (2012). Evitando el riesgo de la complacencia: aportes y límites de los Programas de Transferencias Condicionadas a partir del caso uruguayo [Número especial]. *Revista de Políticas Públicas*, 219-229. <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321131651023.pdf>
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en la Argentina*. Miño y Dávila Editores.
- Castel, R. (2007). La protección social en una sociedad de semejantes. *Revista CS*, (1), 13-40. <https://doi.org/10.18046/recs.i1.400>
- Caggiani, P. (17 de marzo de 2022). Las tijeras a las maestras comunitarias: al menos 1.300 niñas y niños a la intemperie. *La Diaria* <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2022/3/las-tijeras-a-las-maestras-comunitarias-al-menos-1300-ninas-y-ninos-a-la-intemperie/>
- Ergul, M., Varela, L. y Sodano, S. (2023). *Informe final de la práctica preprofesional en Centro de Referencia Local Oeste de INAU y del Jardín 222 de Casavalle, 2023*. [Manuscrito inédito].
- Franco, F. (18 de abril de 2023). ¿Cómo se distribuyen técnicos y equipos multidisciplinarios de liceos en todo el país? *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2023/4/como-se-distribuyen-tecnicos-y-equipos-multidisciplinarios-de-liceos-en-todo-el-pais/>
- Esping Andersen, G. (2011) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ed Ariel.
- Martinis, P., Miguez, M., Viscardi, N., y Cristóforo, A. (Coords.). (2017). *Derecho a la educación y mandato de obligatoriedad en la enseñanza media. La igualdad en cuestión*. Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.



- Menza, G., Faillace, M., Bentos, L. y Vidal, C. (Coords.). (2011). *Equipos interdisciplinarios. Origen, evolución y aportes. Proyectos y programas de las reformas del consejo de educación secundaria 1994-2009*. https://www.academia.edu/37306579/EQUIPOS_INTERDISCIPLINARIOS_2011
- Rossel, C., Manzi, P., Antía, F. y Atuesta, B. (2022). Transferencias monetarias no contributivas y educación: impacto y aprendizajes. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/202). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/477bb597-ec28-49ed-85c7-dbe25eea818f/content>
- Rossel, C. y Straschnoy, M. (2020). ¿Cuánto pueden condicionar las condicionalidades? Evidencia sobre las asignaciones familiares de Argentina y Uruguay. *Latin American Research Review*, 55(1), 16-30. <https://doi.org/10.25222/larr.397>
- Tiramonti, G. (Comp.). (2007). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Manantial.
- Viscardi, N. y Alonso, N. (2013). *Gramática(s) de la convivencia. Un examen de la cotidianidad escolar y la cultura política en la Educación Primaria y Media en Uruguay*. Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/libros-digitales/gramatica-s-%20de%20la%20convivencia_alonso%20-%20viscardi.pdf

Fuentes

- Administración Nacional de Educación Pública [ANEP]. (2019). *Evaluación del Programa de Alimentación Escolar y monitoreo del estado nutricional de los niños de escuelas públicas y privadas en Uruguay. Síntesis. Diciembre de 2019*. <https://www.dgeip.edu.uy/documentos/galerias/prensa/2839/S-final.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública [ANEP]. (2020). *Centros educativos María Espínola*. https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/Llamados/20201203_02/Centros%20Mar%C3%ADa%20Espinola%202020%20v6.pdf
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Inicial y Primaria [ANEP, DGEIP]. (s.f.-a). *Finalidad del PAE*. <https://www.dgeip.edu.uy/finalidad-del-pae/>
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Inicial y Primaria [ANEP, DGEIP]. (s.f.-b). *Programa Escuelas Disfrutables*. <https://www.dgeip.edu.uy/programas/ped/>
- Administración Nacional de Educación Pública [ANEP], Observatorio de la Educación. (2022). *Matrícula*. <https://observatorio.anep.edu.uy/acceso/matricula>
- Banco de Previsión Social [BPS]. (2024a). *BPS en cifras. Asignaciones familiares*. <https://observatorio.bps.gub.uy/#/asignaciones-familiares>
- Banco de Previsión Social [BPS]. (2024b). *Plan de Equidad*. <https://www.bps.gub.uy/3540/plan-de-equidad.htm>
- Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales [IMPO]. (2015). *Decreto n.º 239/015*. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/239-2015>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay [INAU]. (2023). *SIPIAV en cifras: se presentó el informe de gestión 2022*. <https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/item/3629-sipiav-en-cifras-se-presento-el-informe-de-gestion-2022>
- Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. (s.f.-a). *Tarjeta Uruguay Social*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/tarjeta-uruguay-social>
- Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. (s.f.-b). *Cantidad de hogares beneficiarios de Tarjeta Uruguay Social según departamento*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-hogares-be>



[neficiarios-tarjeta-uruguay-social-segun-departamento](#)

Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. (2007). *Plan de Equidad*. https://archivo.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf

Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. (2009). *Programa Escuelas Disfrutables*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/684.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. (2021). *Programa Escuelas Disfrutables*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/8838>

Presidencia Uruguay. (18 de diciembre de 2023). *Más de 200.000 alumnos accedieron a alimentación en centros públicos de enseñanza en 2023*. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/200000-alumnos-accedieron-alimentacion-centros-publicos-ensenanza-2023>



3. Trabajo docente

Stefanía CONDE,¹ Camila FALKIN,² Cecilia SÁNCHEZ³ Y Beatriz LIBERMAN⁴

En el presente capítulo nos interesa abordar algunos ejes vinculados al trabajo docente. Se recuperan aspectos relativos a las condiciones de trabajo, discusiones en torno a la laicidad y sus afectaciones en la tarea docente, y ciertas lógicas que atraviesan el proceso de transformación educativa; a su vez, se alude a las condiciones de vida de las infancias y adolescencias. Con respecto a esto último, y reconociendo la complejidad que se juega en la relación entre procesos sociales y educativos, consideramos relevante referir a algunas de las desigualdades que configuran un escenario que atraviesa el trabajo docente.

3.1 Condiciones de trabajo docente

En lo que refiere a las condiciones de trabajo docente, como se observa en el primer capítulo de este informe, escrito por Hugo Dufrechou, relativo al financiamiento de la educación, en los últimos años se ha verificado una disminución de la dotación presupuestal de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

En cuanto al número de estudiantes por grupo, que incide en las condiciones de enseñanza y aprendizaje, cabe señalar que, según se observa en el Monitor Educativo de Enseñanza Inicial y Primaria (DGEIP, s.f.), en estos niveles educativos se aprecia una leve disminución en el promedio de estudiantes por grupo (de 21,19 a 19,79 en educación inicial y de 22,47 a 22,07 en educación primaria). Estas cifras deben leerse teniendo en cuenta que en el año 2023 hubo una disminución de la matrícula en estos niveles educativos, especialmente en educación inicial (6,73 % menos en 2023 respecto al año 2022). Dado que el informe del Estado de Situación 2023 de la Direc-

1. Doctoranda en Educación y Magíster en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República (Udelar). Integrante del Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas (GEPPRED) y del grupo de investigación Políticas Educativas, Currículum y Enseñanza (PECE, FHCE, Udelar). Integrante del equipo coordinador del Observatorio del Derecho a la Educación (ODED, FHCE, Udelar).

2. Magíster en Educación del Programa de Pós-Graduação em Educação de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Brasil). Integrante del GEPPRED, FHCE, Udelar. Integrante del equipo coordinador del ODED, Udelar.

3. Magíster en Ciencias Humanas, opción Estudios Latinoamericanos por la FHCE, Udelar. Licenciada en Ciencias de la Educación por la FHCE, Udelar, y profesora de Filosofía por el Instituto de Profesores Artigas (IPA) del Centro de Formación en Educación (CFE). Integrante del GEPPRED, FHCE, Udelar.

4. Magíster en Derechos de Infancia y Políticas Públicas (Facultades de Psicología, Medicina, Ciencias Sociales y Derecho, Udelar). Licenciada en Psicología. Integrante del GEPPRED, FHCE, Udelar.



ción General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP) aún no fue publicado, no se cuenta con el dato de la cantidad de grupos numerosos (con más de 30 estudiantes) en ese año. Como se señaló en el informe del ODED de 2022 (Conde y Falkin, 2023), en el mismo año se observó un aumento en los grupos numerosos de educación primaria y en 2024 se ha denunciado desde la Federación Uruguaya de Magisterio de Trabajadores de Educación Primaria (FUM-TEP) la existencia de más de 1100 grupos con 30 alumnos o más, lo que representaría un crecimiento muy significativo («La FUM-TEP reclama soluciones», 2024).

En lo que respecta a educación secundaria, de acuerdo con el Monitor Educativo Liceal (DGES, s.f.), la cantidad de estudiantes por grupo, tanto en educación media básica como en educación media superior, se mantuvo prácticamente estable con respecto al año 2022 (un promedio de 25,9 y 25,3, respectivamente).

Es en bachillerato donde se observan mayores dificultades y una mayor diversidad entre departamentos en lo que refiere al número de estudiantes por grupo. En el caso del Plan Reformulación 2006, al igual que en el año 2022, es particularmente en el departamento de Montevideo donde se observa una cifra mayor (promedio 31,1 estudiantes). Como hemos señalado en el informe previo del ODED (Conde y Falkin, 2023), este número dista significativamente de las reivindicaciones del sindicato de profesores y de la Asamblea Técnico Docente (ATD) de contar con grupos de no más de 25 estudiantes.

En relación con el Plan 1994 Martha Averbug, para personas adultas y jóvenes con condicionamientos laborales, desde el año 2020 se observa un crecimiento sostenido en la cantidad de estudiantes por grupo, que aumentó de un promedio de 23,9 en el año 2020 a 26,2 en el 2023.

En educación técnico-profesional, el número de estudiantes por grupo en educación media básica y superior es en promedio de 22,8 y 21,4, respectivamente, al considerar todos los planes (Administración Nacional de Educación Pública, Dirección de Educación Técnico Profesional, [ANEP, DGETP], s.f.).

Otro aspecto a considerar, en cuanto a condiciones de trabajo docente, es el que refiere a la elección de horas docentes, tanto en educación secundaria y técnico-tecnológica como en formación en educación. Además de observarse un retraso en las convocatorias de elección de horas docentes con respecto a años anteriores, se generaron modificaciones en el orden en que se eligen las horas de educación media y formación en educación. En años previos, se elegía primero horas en formación en educación y luego en educación media; la alteración de este orden provoca renuncias a educación media luego de escogidas las horas y un cúmulo importante de horas vacantes próximo al inicio de clases. En lo que respecta al retraso en la elección de horas docentes, un hito significativo se produce en educación secundaria, donde la convocatoria a elección de horas para el año 2024 no se realizó en los meses de noviembre y diciembre de 2023, como sucede habitualmente, sino a inicios de 2024. Esto tiene como consecuencia altos niveles de incertidumbre e inestabilidad para las y los docentes, así como importantes afectaciones en el funcionamiento de los centros educativos. Este hecho ha sido denunciado en una declaración pública por el sin-



dicato de profesores de educación secundaria, poniendo acento en la vulneración de derechos de estudiantes y trabajadores/as de la educación (Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria [Fenapes, 2024]). Asimismo, de acuerdo con el acta de reunión bipartita (Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Secundaria [ANEP, DGES], 2024), durante la elección de horas realizada en febrero del año 2024, se modificaron las listas de prelación, lo cual incumple la normativa prevista para este procedimiento.

Además de los aspectos mencionados, es necesario referir a otros procesos que inciden en el trabajo docente, vinculados a ciertas lógicas que atraviesan el desarrollo de la transformación educativa. En 2023, se comenzó con la implementación de la reforma curricular en algunos años seleccionados de la educación básica (educación inicial, 1.º y 2.º año de escuela y 7.º, 8.º y 9.º de educación media básica). Esta reforma implica cambios sustanciales en el trabajo docente, ya que requiere la adaptación a nuevos programas y modos de construir los cursos, planificar y evaluar. En este sentido, se realizaron una serie de cursos virtuales asincrónicos dirigidos a docentes que supusieron una carga horaria significativa, es decir, se amplió la carga laboral sin prever para ello un aumento de las horas de trabajo remuneradas. Esta modalidad de formación refuerza la jerarquización de lógicas individualizantes en detrimento de los procesos de discusión colectiva, estrategia que ha sido elegida por la actual administración para las diferentes etapas de este proceso de cambio, y que refiere a una concepción del trabajo docente que lo reduce a tareas de aplicación individual de lineamientos preestablecidos. La formación colectiva, los espacios de coordinación y, en general, los espacios de encuentro y discusión con otros no son valorados como ámbitos fundamentales de sostén y reflexión sobre la práctica. Prevalecen, en este sentido, procesos de burocratización del trabajo docente que se expresan, a modo de ejemplo, en mayores exigencias vinculadas al registro de planificaciones y evaluaciones, inscriptas en formatos estandarizados. En esta línea, el aumento del control y la estandarización del trabajo, así como el debilitamiento de los espacios colectivos de discusión, reducen los márgenes de autonomía docente en relación con los aspectos pedagógicos y didácticos.

3.2 Hostilidad, discusiones en torno a la laicidad y sus afectaciones en el trabajo docente

En los últimos años se ha instalado una creciente hostilidad y desconfianza hacia docentes y estudiantes, y en particular hacia los colectivos organizados, los sindicatos y los gremios de la educación. Una de las expresiones que esto asume se vincula con las discusiones sobre la laicidad que se han suscitado en el debate público.

La laicidad constituye uno de los principios de la tradición pedagógica nacional, que históricamente ha estado en disputa. La Ley General de Educación (LGE), n.º 18.437 (2008), la define desde un lugar habilitante que procura garantizar «la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias» (art. 17, Uruguay, 2008). Si bien esto no ha sido modificado con los cambios introducidos por



la Ley de Urgente Consideración (LUC), n.º 19.889 (2020) ha cobrado fuerza una perspectiva que la entiende de un modo limitante e individualizante, ligada a la prohibición, en la práctica de cada docente, de abordar ciertos temas en el ámbito educativo bajo una pretensión de neutralidad.

Al igual que señalamos en el informe del año 2022, en 2023 muchas de las prácticas de docentes y estudiantes fueron cuestionadas por parte de las autoridades de la educación desde esta perspectiva restrictiva de la laicidad. Ejemplo de ello es la sanción, por parte de la DGEIP, a dos maestras por la lectura de una carta realizada por la Asociación de Maestros del Uruguay (Ademu), mientras llevaban adelante una medida sindical. Esta concepción de la laicidad y su posible violación por parte de sujetos individuales ha permeado las posiciones de diferentes actores del ámbito educativo, no solo de los actores gubernamentales.

En relación con el trabajo docente, se observa una mirada que prioriza una lógica jerárquica y tiende a judicializar los conflictos, que genera un efecto de silenciamiento y de temor a posibles represalias. La observación verbal al subdirector de un liceo del departamento de Maldonado por realizar declaraciones en la prensa por el femicidio del que fue víctima una estudiante del centro educativo, así como la renuncia de la inspectora técnica de Educación Primaria ante el debilitamiento de su rol, permiten ilustrar lo planteado (Franco, 2023). Otro ejemplo a destacar es lo que ocurrió en el liceo Instituto Alfredo Vásquez Acevedo (IAVA), cuando las autoridades resolvieron el desalojo del salón gremial, bajo el argumento de la construcción de una rampa. Ante la negativa del director del centro educativo de proceder al desalojo del salón y la opción de recurrir al diálogo con el grupo de estudiantes, la DGES le inició un sumario con separación del cargo por seis meses, por insubordinación, apelando a una resolución del período dictatorial (ANEP, DGES, 2023). Se observa que, mientras se exalta el discurso de la autonomía en el proceso de la transformación educativa, se limitan las posibilidades que tiene un director de resolver los conflictos que surgen en el interior del centro educativo, lo que vulnera la autonomía institucional, impone una lógica punitivista y judicializa la situación.

En el año 2023, docentes y estudiantes ocuparon varios centros de educación media, frente a lo cual las autoridades optaron por desalojarlos rápidamente, amparadas en el artículo 392 de la LUC (2020). Esta reacción se enmarca también en un modo punitivista de resolución de los conflictos que, al mismo tiempo, vulnera derechos.

3.3 Trabajo docente: lógicas de individuación y desigualdades sociales

El proceso de transformación educativa ha estado atravesado por lógicas de individuación. Según sostiene Denis Merklen (2013), las *políticas de individuación* intervienen sobre el individuo, y procuran prepararlo para afrontar ciertas dinámicas sociales perjudiciales, pero no actúa sobre estas dinámicas, que se asumen como dadas. La contracara de esto es el debilitamiento de los mecanismos de protección social y la responsabilización de los individuos por sus trayectorias de vida.



En el marco de la transformación educativa, esta perspectiva se observa, por ejemplo, en la jerarquización de la educación socioemocional, que procura la autorregulación y la adaptación de los sujetos a las dinámicas sociales. Según se plantea en el documento *Orientaciones para el abordaje: habilidades socioemocionales*, aprobado recientemente, «el aprendizaje de la autorregulación emocional, la búsqueda de apoyo social, el desarrollo de resiliencia y habilidades de afrontamiento frente a situaciones de estrés y adversidad permiten superar obstáculos y recuperarse de situaciones difíciles» (ANEP, s.f., p. 5). Este énfasis se observa especialmente en las políticas focalizadas, tales como los Centros Educativos María Espínola en la educación media básica. Según se advierte, en las definiciones de política educativa se establece una relación entre educación socioemocional y contextos de pobreza.

En función de lo planteado, estas lógicas de individuación que permean el actual proceso de transformación educativa invisibilizan las desigualdades sociales, en tanto responsabilizan a los individuos y procuran su adaptación a situaciones que se entienden como dadas. Estas situaciones, a su vez, se agudizan con los procesos de desresponsabilización estatal y la desarticulación de políticas sociales. En relación con los procesos de desigualdad social, que estas perspectivas invisibilizan, mencionamos a continuación algunos datos relativos a la pobreza y las violencias que afectan a las infancias y adolescencias.

De acuerdo a los datos señalados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el informe de *Estimación de la pobreza por el método del ingreso* (INE, s.f.) correspondiente al año 2023, la tasa de personas por debajo de la línea de pobreza se ubicó en 10,1 %. El total de hogares que «no superan el ingreso mínimo para cubrir las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias [...]» (INE, s.f.) alcanzó un 7 %. Esto significa que la pobreza alcanza aproximadamente a unos 348.000 uruguayos.

Los datos proyectados en relación con las infancias y adolescencias indican que la pauperización en estos tramos de vida es casi el doble al registrado para toda la población. Al discriminar los datos por tramo etario, de acuerdo al informe del INE (s.f.) surge que un 20,1 % del total de la población entre 0 y 6 años es pobre, lo que corresponde aproximadamente a 56.000 niñas y niños en la primera infancia. De los niños y niñas entre 6 y 12 años, más de 59.000 se encuentran en situación de pobreza, lo que hace a un total de 18,3 % de la población en esa etapa. En el tramo entre 13 y 17 años, desde el INE se señala que el 17,9 % viven en condiciones de pobreza; esto implica a más de 42.000 adolescentes. Estas cifras refieren a que el 53,9 % de las personas en situación de pobreza son menores de 18 años. Estos datos dan cuenta de la pobreza en función del nivel de ingreso, pero no de otras desigualdades vinculadas a aspectos como el acceso a la salud, la educación y la vivienda.

Otro aspecto a destacar se vincula a las diversas dinámicas de violencias que afectan a niños, niñas, adolescentes y familias, y que atraviesan el quehacer en las instituciones educativas (Scaraffuni y Paternain, 2023), espacios por los que transitan. En particular, es posible identificar dinámicas de violencia basada en género y generaciones y de violencia territorial.



Durante el año 2023, el Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) atendió 8157 situaciones de violencia hacia niñas, niños y adolescentes, lo que significó un promedio de 22 situaciones por día. De este total, 1971 corresponden a nuevas situaciones ingresadas al sistema con respecto al año 2022. De acuerdo al informe de gestión de 2023 presentado por el SIPIAV (s.f), el 54 % de las situaciones afectó a niñas y adolescentes mujeres, ante el 46 % que involucró a varones. En lo que respecta a las edades de niños, niñas y adolescentes, se registró un 8 % de casos en edades entre 0 y 3 años, un 9 % entre 4 y 5 años, un 35 % entre 6 y 12 años, un 38 % en la franja de adolescentes entre 13 y 17 años y un 10 % para 18 años o más.

De acuerdo a los diferentes planteos realizados por referentes en el tema (Demirdjian, 2022), la violencia de género hacia la madre coloca como víctimas directas a niños, niñas y adolescentes, en cuanto a que los impactos son múltiples y cotidianos. Según los datos del Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior (s.f.) acerca de los principales indicadores de violencia basada en género, entre el 1.º de enero y el 31 de octubre de 2023 se recibieron 35.567 denuncias. De las personas afectadas, el 75,6 %, son mujeres, mientras que 24,4 % son varones. En el 50 % de los casos se registró la presencia de niñas, niños y adolescentes en las situaciones.

Si bien, como señalamos, no hay una relación lineal entre procesos sociales y educativos, sí es necesario reconocer las afectaciones que esto tiene en los centros educativos y en la relación pedagógica, vinculadas a las crecientes demandas de contención, cuidado y protección de derechos. Lo antes expresado se complejiza en un escenario en donde se debilitan los espacios que permiten construir respuestas pedagógicas colectivas y se desarticulan las políticas sociales tendientes a contribuir con la efectivización del derecho a la educación. Las relaciones entre políticas educativas y políticas sociales se abordan en profundidad en el capítulo 2 de este informe.

3.4 A modo de síntesis

En cuanto al trabajo docente, destacamos aspectos relativos a las condiciones de trabajo, así como discusiones en torno a la laicidad y sus afectaciones en el ejercicio de la docencia. A su vez, discutimos también en este capítulo las lógicas de individuación que tienden a invisibilizar diferentes desigualdades que afectan en especial a las infancias y adolescencias.

En relación con el primero de estos ejes, se observa que la numerosidad de los grupos es uno de los factores que perjudica las condiciones de enseñanza y aprendizaje, así como el retraso y las modificaciones en la elección de horas docentes. Se identifican también ciertas lógicas que atraviesan la política educativa actual y afectan en particular el trabajo docente, tales como la burocratización y la estandarización. En cuanto al segundo eje, se destacan nuevos eventos que generan un clima de hostilidad y desconfianza para con estudiantes y docentes, cuya consecuencia es el refuerzo de lógicas punitivas y de judicialización de los conflictos en el ámbito educativo. En lo que respecta al tercer punto, se sostiene que las lógicas de individuación que



permean el proceso de transformación educativa responsabilizan a los individuos y procuran su adaptación a situaciones que se entienden como dadas. Estas situaciones involucran desigualdades que se han agravado por los procesos de desresponsabilización estatal y la desarticulación de políticas sociales.

Referencias bibliográficas

- Conde, S. y Falkin, C. (noviembre de 2023). Trabajo docente. *Informe sobre el Derecho a la Educación en Uruguay 2022*, (1), 35-40. https://fhce.edu.uy/oded/wp-content/uploads/sites/3/2023/11/Informe_Anual_2022.pdf
- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En R. Castel, G. Kessler, D. Merklen y N. Murard, *Individuación, precariedad, inseguridad: ¿Desinstitucionalización del presente?* (pp. 45-86). Paidós.
- Scaraffuni, L. y Paternain, R. (julio - diciembre de 2023). El Estado y sus márgenes. Un acercamiento al barrio Marconi desde una perspectiva etnográfica. *Revista de Ciencias Sociales*, 36(53), 129-147. <http://dx.doi.org/10.26489/rvs.v36i53.5>

Fuentes

- Administración Nacional de Educación Pública [ANEP]. (s.f.). *Orientaciones para el abordaje: Habilidades Socioemocionales 2024*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/te-programas/2023/finales/Orientaciones%20-%20Habilidades%20socioemocionales%202024v.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Secundaria [ANEP, DGES]. (11 de abril de 2023). *Resolución N.º 1308. Expediente 2023-25-3-002040*.
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Secundaria [ANEP, DGES]. (2024). *Acta de Reunión Bipartita*. <https://twitter.com/emiliano1848/status/1762133140061979046>
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Técnico Profesional [ANEP, DGETP]. (s.f.). *Matrícula de DGETP UTU. Año 2023*. https://planeamientoeducativo.utu.edu.uy/sites/planeamientoeducativo.utu.edu.uy/files/2023-11/Informe_Matricula_2023_Versi%C3%B3n_Final.pdf
- Demirdjian, S. (6 de mayo de 2022). Violencia vicaria: dañar a hijas e hijos para lastimar a las mujeres. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2022/5/violencia-vicaria-danar-a-hijas-e-hijos-para-lastimar-a-las-mujeres/>
- Dirección General de Educación Secundaria [DGES]. (s.f.). *Monitor Educativo Liceal*. <https://servicios.ces.edu.uy/monitorces/servlet/portada>
- Dirección General de Enseñanza Inicial y Primaria [DGEIP]. (s.f.). *Portal del Monitor Educativo de la DGEIP*. <https://www.anep.edu.uy/monitor/servlet/portada>
- Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria [Fenapes]. (25 de febrero de 2024). *Declaración pública de Fenapes*.



Franco, F. (22 de abril de 2023). Entre el «ninguneo» y el debilitamiento de su liderazgo técnico, la máxima jerarquía de inspectores de Primaria decidió jubilarse. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2023/4/entre-el-ninguneo-y-el-debilitamiento-de-su-liderazgo-tecnico-la-maxima-jerarquia-de-inspectores-de-primaria-decidio-jubilarse/>

Instituto Nacional de Estadística [INE]. Encuesta continua de hogares (s.f.). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2023*. <https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Pobreza/2023/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20m%C3%A9todo%20del%20ingreso%20anual%202023.html>

La FUM-TEP reclama soluciones para más de 1100 grupos escolares que tienen más de 30 alumnos. (19 de abril de 2024). *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/4/la-fum-tep-reclama-soluciones-para-mas-de-1100-grupos-escolares-que-tienen-mas-de-30-alumnos/>

Ministerio del Interior del Uruguay. Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad. (s.f.). *Visualizador de homicidios y denuncias de otros delitos*. https://observatorioseguridad.minterior.gub.uy/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aobservatorio%3AMININT_Observatorio.wcdf/generatedContent?userid=publico&password=publico

Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia [SIPIAV]. (s.f.). *Informe de gestión 2023*. <https://www.inau.gub.uy/sipiav/download/9785/978/16>

Uruguay. (2008). *Ley n.º 18.437. Ley General de Educación*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

Uruguay. (2020). *Ley n.º 19.889. Ley de Urgente Consideración*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>



4. Atención y educación en la primera infancia

Gabriela ETCHEBEHERE¹, Silvana QUINTANA² y Darío DE LEÓN³

La incorporación en este segundo informe de un capítulo específico en relación con la educación en la primera infancia es importante por la especificidad educativa de la etapa. Se comienza con una breve historización de la atención y educación de la primera infancia (AEPI), para luego enmarcarla dentro de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1989) y el derecho a la educación. A partir de ello se presentan las políticas educativas que surgen, en parte, al atender los planteos de la CDN y las observaciones que el Comité de los Derechos del Niño viene planteando. Esto implica valorar avances y retrocesos en el camino de garantizar el derecho a una atención y educación de la primera infancia de calidad que promueva el desarrollo integral de niños y niñas. Se finaliza con un panorama de la situación actual de la primera infancia y de la AEPI en estos últimos años en nuestro país.

4.1 Breve historización

A principios del siglo XIX se ubica el surgimiento de instituciones destinadas a la atención de la primera infancia, por iniciativa de organizaciones privadas. Desde un objetivo principalmente asistencial, y enmarcadas en el paradigma de la situación irregular, se pretende cuidar, proteger a niños y niñas vulnerables, ya sea por carencias económicas o por necesidad de suplir a la madre obrera que debía salir a trabajar (Etchebehere, 2005).

1. Profesora titular del Instituto de Psicología, Educación y Desarrollo Humano Facultad de Psicología, Universidad de la República (Udelar), Programa Primera Infancia y Educación Inicial. Doctora en Género y Salud por la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España). Investigadora del Centro de Experimentación e Innovación Social, Facultad de Psicología (Udelar). Responsable del grupo de investigación autoidentificado ante la Comisión Sectorial de Investigación Científica, Udelar. Investigadora nivel 1 en Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Coordinadora Académica de la Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas (Udelar). Miembro de la Comisión Directiva de Organización Mundial para la Educación Preescolar. Amplia experiencia como psicóloga en centros de Educación Inicial.

2. Licenciada en Psicología, Facultad de Psicología, Udelar. Ayudante grado 1 del Instituto de Psicología, Educación y Desarrollo Humano Facultad de Psicología (Udelar), Programa Primera Infancia y Educación Inicial. Diploma en Infancias, Derechos y Políticas Públicas (Flacso, Uruguay). Maestranda en Derechos de Infancia y Políticas Públicas, Udelar.

3. Licenciado en Psicología, Facultad de Psicología, Udelar. Magíster en Derechos de Infancia y Políticas Públicas (Udelar). Profesor adjunto del Instituto de Psicología, Educación y Desarrollo Humano, Facultad de Psicología (Udelar). Programa de Primera Infancia y Educación Inicial. Consultor en Gestión Educativa y Capital Humano para organizaciones públicas y privadas.



Algunas de estas experiencias fueron pioneras en mostrar todo lo que se puede lograr en el marco de la atención de las infancias desde sus primeros años. Cuando se rastrean los orígenes de la historia de la educación moderna, es posible encontrar antecedentes de la pedagogía de los primeros años que subrayan la importancia de una educación oportuna desde el nacimiento. Por ejemplo, ya en A. Comenio (1662 como se cita en Peralta, 2001) se observa una preocupación educativa basada en la plasticidad de los niños y las niñas en los primeros meses de vida: «Desde muy temprano hay que abrir completamente los sentidos a los hombres de hoy que tienen que conocer, experimentar y ejecutar tantas cosas a lo largo de su vida» (p. 5). En su obra destaca lo que hoy se postula como un derecho: la educación como un proceso que comienza desde el nacimiento.

En nuestro país las acciones institucionales dirigidas a esta etapa tienen como fuerte antecedente histórico dos ámbitos particulares: el sistema educativo formal, como parte de las políticas educativas de corte universalista, y la atención desarrollada por lo que otrora fuera el Consejo del Niño, que nos ubica en un campo de políticas sociales de corte residual. Los hogares diurnos se ubican entre las primeras experiencias de nuestro país en este sentido, con la atención en sus orígenes a niños y niñas de 0 a 5 años.

Desde lo que son las políticas universalistas, Uruguay se destaca en la Educación Inicial por ser pionero en América Latina al crear el primer jardín de infantes en 1892 y desarrollar una formación magisterial con fuertes componentes en atención y cuidado a edades tempranas.

En la década de los ochenta, en lo que refiere al ámbito público, parece surgir una *nueva generación* de propuestas dirigidas a la primera infancia, las cuales son implementadas desde diversos marcos institucionales. En el año 1988 se crea el Plan CAIF y en 1990 el programa Nuestros Niños de la Intendencia Municipal de Montevideo. Se plantea así la asociación Estado-sociedad civil como un componente clave de su gestión. Surgen también nuevas propuestas desde organizaciones sociales como son las guarderías sindicales, cooperativas o comunitarias.

A partir de ello coexisten hoy en día distintas propuestas programáticas para la AEPI que corresponden a tres modalidades de gestión de la educación para la primera infancia: estatal, asociación estatal-privada y privada.

La estatal corresponde a los Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI) del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) en el tramo de 0 a 3 años. A ello se suman los grupos de inicial en escuelas o jardines bajo la órbita de la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP) pertenecientes a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Atienden principalmente a niños y niñas de 3 a 5 años, en distintos tipos de centros: escuelas y jardines de tiempo extendido y tiempo completo, escuelas *Aprender*, escuelas rurales, escuelas y jardines de tiempo común y jardines de infantes de ciclo inicial (INEED, 2023).

Desde el Estado, en 2016 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) comenzó a instrumentar las becas de inclusión socioeducativa (BIS) en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) para la atención de niños y niñas de 0 a 2 años per-



tenecientes a familias integradas a los programas de acompañamiento familiar del MIDES que residen en territorios en donde no hay oferta pública o en donde esta no se adecúa a las necesidades de las familias (INEED, 2023).

Dentro de la modalidad de asociación estatal-privada se incluyen los convenios del INAU con organizaciones de la sociedad civil; los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (Plan CAIF) son los más representativos.

Por último, la oferta privada está conformada por centros a los que se accede mediante el pago de una cuota mensual. A partir del 2021 es el programa de Primera Infancia del INAU quien los autoriza, supervisa y orienta (funciones que antes cumplía el Ministerio de Educación y Cultura [MEC]). Existen también los grupos de inicial de los colegios y jardines autorizados (3, 4 y 5 años) que son habilitados y regulados por la inspección de Privados de la DGEIP (INEED, 2023).

En relación con la formación de los profesionales de la educación de la primera infancia, Uruguay no solo fue pionero en Latinoamérica con la apertura del primer jardín de infantes público en 1892, sino también en lo que respecta a la formación específica para las maestras y los maestros de Educación Inicial. En ese año comienza la especialización a cargo de la maestra Enriqueta Compte y Riqué, quien recibe su formación en Europa. Desde entonces se han sucedido múltiples transformaciones hasta que, en el marco de los avances del país en la educación de la primera infancia (0 a 6 años), en 2012 el Consejo de Formación en Educación (CFE) comienza a proyectar la creación de una carrera específica de maestro y maestra de primera infancia con una salida intermedia (tecnicatura). En 2013 se implementó la carrera de Asistente Técnico en Primera Infancia (ATPI), de dos años de duración, y en 2017 comienza la formación de Maestro/a de Primera Infancia (MPI), continuidad de ATPI (ANEP, CFE, 2016).

En INAU se implementa, a partir del 2000, la Formación Básica para Educadores en Primera Infancia (para educadores y educadoras en ejercicio) y en 2015 la carrera de Educador en Primera Infancia (0 a 3 años) de nivel terciario y de dos años de duración.

4.2 El derecho a la educación en la primera infancia

La Convención de los Derechos del Niño, promulgada en 1989 por la ONU y ratificada por Uruguay en 1990, consolida un cambio de paradigma con relación a la infancia, su concepción y sus derechos. Este paradigma se aleja de la idea del niño y la niña como seres incapaces o carentes y pone énfasis en sus potencialidades como personas en desarrollo progresivo de su autonomía (personal, social y jurídica).

Si bien cada vez más los postulados de la CDN se han integrado en los discursos sobre la infancia, se siguen constatando dificultades en su aplicación, implementación e interpretación, tal como se observa en las variaciones de las leyes, las normas, las actitudes, las acciones y las prácticas que garantizan el cumplimiento de los derechos de la infancia (Unicef, 2010). En el 2007 el Comité de los Derechos del Niño propone su convocatoria a instancias de debate general con el tema de la realización de los derechos del niño en la primera infancia, evento que dio lugar a la Observación General n.º 7 en relación con esta etapa. Específicamente, a propósito de la educa-



ción, recomienda que los Estados parte vean la posibilidad de incluir la educación de la primera infancia como parte de la Educación Primaria, con el objetivo de promover la evolución de las facultades del niño (Comité de los Derechos del Niño, 2007).

También Unesco, en el documento *Educación para todos. El imperativo de la calidad*, define que «el aprendizaje comienza desde el nacimiento» y que, por lo tanto, y a partir de un concepto integral de bienestar, el cuidado y la educación son conceptos indisolubles. En la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación en la Primera Infancia, la AEPI se reafirma como derecho y condición crítica para el desarrollo y bienestar infantil a nivel mundial. Comprende el período que va desde el nacimiento hasta los 8 años como momento único del desarrollo del cerebro de los niños y las niñas y que representa una etapa crucial de oportunidades para la educación (Unesco, 2010).

Actualmente, la AEPI forma parte de los 17 objetivos que componen la agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. El ODS n.º 4, de educación para transformar vidas, plantea: «garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, promoviendo el aprendizaje durante toda la vida» (ONU, 2015).

En este marco, Unesco define metas específicas en la AEPI para cumplir con dicho objetivo, es así que la meta n.º 2 propone velar por que todos los niños y las niñas tengan acceso a servicios educativos de calidad (Unesco, 2016).

En ese contexto, se asume una visión sobre la infancia que plantea que garantizar el desarrollo de las potencialidades de los niños y las niñas implica contemplar la compleja red de interacciones de aspectos biológicos, sociales y afectivos; considerándolos/as como seres humanos activos, imaginativos, competentes y capaces (Etchebehere et al., 2008).

Esta postura implica el reconocimiento de los niños y las niñas como personas, como ciudadanos y ciudadanas con capacidad de ejercer sus derechos desde temprana edad, si se les garantizan desde el entorno las oportunidades para ello, tal y como se recoge en la CDN. La etapa de la primera infancia es clave para el ejercicio de los derechos de niños y niñas, dado que en estos primeros años se sientan las bases de salud física y psíquica para el desarrollo de competencias, de la identidad cultural y la seguridad (Unicef, 2005).

Es así que la calidad de vida que niños y niñas gozan en su infancia influye en las capacidades que puedan desarrollar en la adultez. Estas se darán de acuerdo a las experiencias y condiciones de vida en la niñez: oportunidades de educación, adecuada nutrición y atención sanitaria, estímulo de las habilidades a través del juego, entre otras (Bula, 2009). Por tanto, garantizar el derecho a la educación en la primera infancia implica el desarrollo de políticas y programas que aseguren las oportunidades para un desarrollo integral.

4.3 Avances y retrocesos

En Uruguay, en el año 2004, se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia, instrumento jurídico garante de los derechos de niños y niñas en nuestro país. La aprobación de dicho código es «el comienzo de un largo proceso de cambio que, para



completar una verdadera adecuación a la CDN, deberá calar muy hondo en la sociedad uruguaya» (Unicef, 2005, p. 7). A continuación, se enumeran hitos de ese proceso:

2008 – Reformas y reorientación de las políticas dan lugar a la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Entrada en vigencia de la nueva Ley General de Educación (LGE), n.º 18.437, que decreta como obligatoria la Educación Inicial a partir de 4 años, que se suma a la obligatoriedad para el nivel 5 que rige en Uruguay desde 1998. También se define el cometido de la Educación Inicial en su art. 24 (3, 4 y 5 años) y, como gran avance, se plantean objetivos específicos para la educación de la primera infancia (del nacimiento a los 36 meses). Además, se incluye en la ley la creación del Consejo Coordinador de Educación para la Primera Infancia (CCEPI), que integran los distintos programas que atienden esta etapa, lo que fue clave para comenzar a coordinar acciones y definir lineamientos políticos para la AEPI desde la diversidad de propuestas que implica.

2012 – Se crea el programa Uruguay Crece Contigo (UCC). Se define como una política pública de alcance nacional orientada al fortalecimiento de un sistema de protección integral a la primera infancia con componentes universales y focalizados.

2015 – Comienza a regir un nuevo «Marco curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos desde el nacimiento a los seis años» (UCC, CCEPI, 2015). De acuerdo con este, los programas curriculares se inscriben claramente en una perspectiva de derechos de infancia e incluyen una concepción acorde a ella.

– Nuevas acciones se orientan hacia la concreción del SNIC y tienen la primera infancia como una de las poblaciones objetivo:

Aumentar la cobertura y elevar la calidad de los servicios de cuidado para la primera infancia, que estimulen el desarrollo de los niños y niñas, faciliten su acceso a la educación y brinden a los hogares una alternativa corresponsable de cuidados (SNIC, 2015, p. 11).

2018 – En esta línea de avances cabe destacar el proyecto de ley sobre primera infancia que se encuentra en debate parlamentario (Parlamento del Uruguay, 2018). Este propone disponer de garantías para el desarrollo, atención, educación y protección integral de la primera infancia desde un claro enfoque de derechos. Recién en 2023 el proyecto fue estudiado y recibió media sanción por parte de la Cámara de Diputados y fue aprobado en agosto del mismo año por la Cámara de Senadores.

Con el cambio de gobierno, en el 2020, se comienza una orientación política diferente a la de los últimos quince años, lo que, sumado a lo generado por la pandemia por el covid-19, implicó cierto freno a los avances logrados. Esto reafirma la importancia de que los Estados promulguen leyes que garanticen los derechos de la infancia más allá del gobierno que esté en el poder.



4.4 Panorama actual y desafíos pendientes

Los principales resultados de la Encuesta Continua de Hogares presentada en octubre de 2023 por el Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023a) muestran que la pobreza infantil en Uruguay asciende a 20,9 % y se concentra en la primera infancia. De acuerdo a este informe, uno de cada cinco menores de 6 años vive en condición de pobreza (Cichevski, 2023). Esta proporción es 11,6 veces mayor en niños y niñas menores de 6 años que en adultos mayores (De Armas, 2022), lo que convierte a Uruguay en el país de la región con mayor infantilización de la pobreza (De Armas, 2023).

La ley de rendición de cuentas, n.º 1996, de 2021, de en el artículo 312, inciso 23, dispuso destinar 2117 millones de pesos anuales incrementales para el programa de Atención Integral a la Primera Infancia (programa 404) (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2023), que incluye asistencia económica a familias, refuerzo de la asistencia en salud y con foco en la educación, especialmente en la concurrencia a los centros educativos (OPP, 2021).

Los fondos fueron destinados a diferentes instituciones vinculadas a la atención en la primera infancia: MIDES, INAU, Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Ministerio de Salud Pública (MSP) y Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) (MEF, 2023). Si bien se destinaron estos recursos con el fin de atender a la primera infancia y ayudar a combatir la pobreza en esta población, los resultados todavía no son los esperados y siguen aumentando las condiciones de pobreza en contextos de vulnerabilidad social.

En relación con la cobertura y asistencia en AEPI 2020-2023 (ANEP, SNIC, CAPI, CAIF), ha habido una reducción de la matrícula en Educación Inicial, debido al descenso sostenido de la natalidad desde el año 2016. No obstante, a partir de la expansión de jardines de infantes se ha incrementado la cobertura para las edades correspondientes a este nivel educativo (3 a 5 años), la cual pasó de 89,4 % en 2019 a 93 % en 2022 (MEF, 2023).

A partir del artículo 312, inciso 23, de la Ley n.º 19.996 (Uruguay, 2021), que dio origen al programa de Atención Integral a la Primera Infancia, el gobierno se ha planteado como meta para 2024 poder incrementar la cobertura en 17.500 niños y niñas y focalizar la atención en familias del primer y segundo quintil de ingresos (MEF, 2023).

La cantidad de BIS otorgadas fue variando de 1202 (2019), 1057 (2020), 962 (2021) y 1510 (2022); esta última es la cifra máxima alcanzada desde su implementación a partir del año 2015 (Magallanes, 2023).

4.5 Según los datos oficiales, la percepción ciudadana y lo que se recoge en artículos de prensa sobre la Atención y Educación en la Primera Infancia

La inversión en primera infancia en Uruguay (0,3 % y 0,5 % del producto bruto interno [PBI]) es cuatro veces menor que en los países desarrollados (2 % del PBI), lo que explica los altos niveles de pobreza infantil en nuestro país respecto a los adultos mayores (De Armas, 2022).



La declaración del comité uruguayo de la Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP) señala que, de acuerdo a datos oficiales (INE, 2023b), en nuestro país la pobreza afecta mayoritariamente a niños, niñas y adolescentes y a hogares con mujeres jefas de familia (20,1 %). En 2023 un 19,9 % de los hogares con menores de 0 a 6 años se encontraba en condiciones de inseguridad alimentaria moderada a grave (OMEP, 2024).

Asimismo ha habido un incremento en las situaciones de violencia hacia niños, niñas y adolescentes (INAU, Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia [Sipiav], 2023); la violencia hacia la primera infancia constituye un 17 % del total (OMEP, 2024).

Respecto a la matrícula en Educación Inicial, de acuerdo a la información proporcionada por la ANEP en 2022, hubo un descenso significativo ya que pasó de 91.592 en el año 2019 a 72.000 en la actualidad, o sea 20.000 niños y niñas menos que en 2019 (ANEP, 2023). Tampoco se ha avanzado significativamente en la ampliación de cobertura del Plan CAIF, focalizado en familias de primer y segundo quintil de ingresos, con una meta de 17.500 niños y niñas para el 2024 (Oreggioni, 2023).

Se ha denunciado falta de cumplimiento por parte del INAU de convenios firmados por centros CAIF «construidos y vacíos» en seis zonas de la capital, lo que implica más de seiscientos familias que no están contando con la atención para niños y niñas. El comunicado señala, además, que de la necesidad de cobertura detectada en 2021 (32.000 niños y niñas [NN]) se planificó que para el período 2022-2024 esta fuera del 54 % (17.500 NN), pero se llegó a una cobertura real en 2022-2023 del 9 % (2894 NN) (Denuncian que más..., 2024).

La asociación que nuclea los centros de primera infancia que atienden a niños y niñas menores de 3 años a través de las becas BIS declaró, en marzo de 2024, atrasos en los pagos (Denuncian atrasos ..., 2024).

La declaración de OMEP (2024) señala que ha habido un estancamiento en el desarrollo de modalidades alternativas generadas por el SNIC, Espacios de Cuidados y Educación para hijos e hijas de estudiantes, Casas Comunitarias, Centros Siempre (sindicatos y empresas), así como dificultades para asignar asistentes personales a niñas y niños en situación de dependencia por discapacidad y un progresivo retiro estatal de las políticas sociales en territorio. Los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF), programa Cercanías, los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) y el programa Uruguay Crece Contigo (UCC) se han reducido, han reconfigurado sus objetivos y estrategias o dejaron de existir (OMEP, 2024).

En relación con la DGEIP de ANEP, se constatan

contradicciones entre la disminución de la matrícula y la superpoblación existente en varios grupos de educación inicial que superan la relación adulto- niño dispuesta por el Consejo Coordinador de Educación en Primera Infancia (CCEPI), escaso aumento de la oferta de tiempo completo y falta de equipos multidisciplinares (OMEP, 2024).



A su vez, la eliminación de la obligatoriedad del período de familiarización «desconoce y afecta las líneas de desarrollo social y emocional de niñas y niños, violentan la autonomía docente y obstaculizan el establecimiento de vínculos con las familias desde el inicio del año escolar». A esto se agrega que existen pocos cargos de auxiliares y ATPI que permitan un trabajo en dupla con docentes y garanticen una mayor calidad en la atención. Se evidencia también la «ausencia de maestros y maestras comunitarias en educación inicial que, entre otras cosas, trabajen con las familias para intentar revertir las situaciones de inasistencia y abandono intermitente en esta etapa educativa» (OMEP, 2024).

Respecto con la formación, preocupa la

eliminación de la titulación intermedia de Asistente Técnico en Primera Infancia (ATPI) en el ámbito del Consejo de Formación en Educación de la ANEP y continuas reformulaciones de la carrera de Maestro de Primera Infancia (MPI), muchas de ellas sin considerar la especificidad de la etapa 0 a 6 años y, sobre todo, regresivas en cuanto al primer ciclo (OMEP, 2024).

Tampoco hay un suficiente número de egresados de acuerdo con las necesidades de la Formación Básica para Educadores en Primera Infancia y de la Tecnicatura de Educador en Primera Infancia del INAU (OMEP, 2024).

Un aspecto central a destacar es que los cambios realizados desde las políticas educativas y los programas se han hecho con escasa participación y toma de decisiones de los protagonistas, población objetivo y actores que deben implementarlos. Esto se enmarca dentro de un procedimiento muy diferente al que se desarrolló desde el 2005 hasta el 2019, que se caracterizó por una alta participación e involucramiento de los diferentes actores en el diseño y definición de dichas políticas. Por ejemplo, los debates y consultas que dieron lugar a la LGE en el 2008, el debate para el diseño del SNIC, para la carrera de ATPI y MPI, entre otros.

Uruguay debe comenzar a pensar en la trayectoria educativa de niños y niñas desde la etapa inicial, en el acompañamiento en la infancia.

No hay cosa más injusta que el lugar donde nazca un niño determine la posibilidad que el niño o niña tenga de desarrollarse en la vida y, en un país como el nuestro, donde somos tan pocos, no hay mejor política pronatalista que garantizar los máximos derechos a los niños que hoy nacen (Lustemberg, 2023).



Referencias bibliográficas

- Bula, J. (2009). Indicadores sociales y demográficos, atención a las necesidades básicas, cohesión social, derechos de la infancia. En J. Palacios y E. Castañeda (Coords.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro* (pp. 15-24). Fundación Santillana.
- Cichevski, N. (2023, 3 de octubre). La Pobreza infantil está en 20,9 % y en mayores de 65 años en 1,8 %. *Subrayado*. <https://www.subrayado.com.uy/la-pobreza-infantil-esta-209-y-mayores-65-anos-18-n927472>
- De Armas, G. (2022, 19 de octubre). Uruguay invierte cuatro veces menos porcentaje del PBI en primera infancia que los países desarrollados, señala sociólogo. *M24*. <https://administrador.m24.com.uy/uruguay-invierte-cuatro-veces-menos-porcentaje-del-pbi-en-primera-infancia-que-los-paises-desarrollados-senala-sociologo/>
- De Armas, G. (2023). Conversatorio: Doblegar la pobreza infantil en Uruguay. *Fundación La Plaza*. <https://fundacionlaplaza.uy/conversatorio-doblegar-pobreza-infantil-uruguay/>
- Denuncian atrasos del Mides en el pago a centros de primera infancia privados y advierten por cese de becas. (2024, 11 de marzo). *M24*. <https://www.m24.com.uy/denuncian-atrasos-del-mides-en-el-pago-a-centros-de-primera-infancia-privados-y-advierten-por-cese-de-becas/>
- Denuncian que más de 11.000 niños no reciben atención por centros CAIF «construidos y vacíos» en Montevideo. (2024, 14 de marzo). *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/denuncian-que-mas-de-11-000-ninos-no-reciben-atencion-por-centros-caif-construidos-y-vacios-en-montevideo-2024314125740>
- Lustemberg, C. (2023, 8 de setiembre). Lustemberg: «Una política para dignificar la infancia». *Caras y Caretas*. <https://www.carasycaretas.com.uy/politica/lustemberg-una-politica-dignificar-la-infancia-n66268>
- Magallanes, A. (2023, 4 de febrero). Mides otorgó récord de becas de jardines privados a niños. *El País*. <https://www.elpais.com.uy/informacion/educacion/mides-otorgo-record-de-becas-de-jardines-privados-a-ninos>
- Peralta, M. V. (2001). La educación de los niños en sus primeros dos años de vida: avances y desafíos frente al nuevo siglo. *Revista 0 a 5*, 4(35).
- Oreggioni, I. (2023, 4 de agosto). Recortes y políticas de humo en Educación y Primera Infancia. *El Popular*. <https://elpopular.uy/recortes-y-politicas-de-humo-en-educacion-y-primera-infancia/>

Fuentes

- Administración Nacional de Educación Pública. (2023). *Estado de situación 2022. Monitor de Educación Inicial y Primaria*. <https://www.anep.edu.uy/monitorRepo/Documentos2022/EstadoSituacion2022.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación. (2016). *Proyecto de plan de estudios. Maestro/a de primera infancia. Asistente/a técnico/a de primera infancia*. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/planes_programas/mtro_primer_infancia/plan_estudios_MPI.pdf
- Comité de los Derechos del Niño. (2007). *Guía a la Observación General n.º 7: «Realización de los derechos del niño en la primera infancia»*. Fundación Bernard van Leer. https://issuu.com/bernardvanleerfoundation/docs/realizacion_de_los_derechos_del_nino_en_la_primera
- Instituto Nacional de Estadística. (2023a). *Encuesta Continua de Hogares, Año 2022* [conjunto de datos]. <https://www4.ine.gub.uy/Anda5/index.php/atolog/730>



- Instituto Nacional de Estadística. (2023b). *Segundo informe nacional de prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares 2023*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Prevalencia%20de%20inseguridad%20alimentaria%20en%20hogares%20de%20Uruguay%202023%20%28versi%C3%B3n%202023-11-22%29%20%281%29.pdf>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa]. (2023). *Informe sobre el estado de la educación 2021-2022*. <https://www.ineed.edu.uy/informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-2021-2022/>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia. (2023). *Informe de gestión 2022*. <https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/download/8837/3629/16>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Exposición de Motivos - RC 2022*. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/exposicion-motivos-rc-2022/exposicion-motivos-rc-2022>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2021). *Rendición de Cuentas focaliza en primera infancia y regularización de asentamientos*. <https://www.opp.gub.uy/es/noticias/rendicion-de-cuentas-focaliza-en-primera-infancia-y-regularizacion-de-asentamientos>
- Organización Mundial para la Educación Preescolar. (2024). *Declaración pública de OMEP Uruguay. Educación y cuidados en la primera infancia: una cuestión de derechos*. <https://www.omep.org.uy/wp-content/uploads/2024/04/OMEP-FINAL-DECLARACION.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://www.un.org/ga/search/view_doc.aspx?symbol=A/RES/70/1&referer=/english/&Lang=S
- Parlamento del Uruguay. (2018). *Proyecto de Ley Primera Infancia*. https://parlamento.gub.uy/documentos/leyes/ficha-asunto/141316/ficha_completa
- Sistema Nacional Integrado de Cuidados. (2015). *Plan Nacional de Cuidados 2016-2020*. https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/2020-01/plan-nacional-de-cuidados-2016-2020_0.pdf
- Unesco. (2010, 27-29 de setiembre). *Atención y Educación de la Primera Infancia. Informe regional. América Latina y el Caribe*. Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia, Moscú, Federación de Rusia.
- Unesco. (2016). *Educación y cuidado en la primera infancia*. <https://www.unesco.org/es/early-childhood-education>.
- Unicef. (2005). *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2005*. https://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2005/12/observatorio_2005.pdf.
- Unicef. (2010). *Inversión en primera infancia*. https://www.bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=14.
- Uruguay Crece Contigo, Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia. (2014). *Marco curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos. Desde el nacimiento a los seis años*. <https://mcrn.anep.edu.uy/sites/default/files/Marco%20curricular%200%20a%206.pdf>
- Uruguay. (2021). *Ley n.º 19.996: Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2020*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19996-2021>.



5. Políticas curriculares

Eloísa BORDOLI¹, Stefanía CONDE², Paola DOGLIOTTI³ e Ignacio DOLYENKO⁴

En el presente capítulo, en continuidad con el informe correspondiente a 2022, interesa detenerse en los principales aspectos de la Transformación Curricular Integral (TCI) en 2023. Para ello, y a partir de los diferentes documentos institucionales vinculados a los cambios curriculares, se analiza en un primer momento el marco conceptual que fundamenta la transformación. En segundo lugar, se desarrollan aspectos asociados a los planes de Educación Básica Integrada (EBI) y Educación Media Superior (EMS), recuperando no solo documentos oficiales de política educativa, sino también la postura de las Asambleas Técnico Docentes (ATD). En un tercer momento, se abordan las diferentes estrategias que despliega la actual administración en lo que respecta al proceso de implementación curricular. Finalmente, se alude a las políticas educativas focalizadas, en particular, a la implementación de los Centros María Espínola (CME).

5.1 Marco conceptual de la Transformación Curricular Integral

Como parte central de los fundamentos de la TCI, la actual administración elaboró un documento denominado *Los procesos cognitivos en el desarrollo de competencias*, divulgado en la web con fecha de agosto de 2023. Este condensa el marco teórico que está detrás de los cambios curriculares, en el que se observa una articulación discursiva lineal entre los procesos cognitivos (objeto de estudio de las psicologías cognitivas) y la planificación por competencias (objeto de intervención del campo educativo). El documento señala que «tiene como propósito colaborar, desde el campo de

1. Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina. Magíster en Ciencias Humanas y licenciada en Ciencias de la Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), Universidad de la República (Udelar). Coordinadora del grupo Políticas Educativas, Currículum y Enseñanza (PECE).

2. Doctoranda en Educación y magíster en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación, FHCE, Udelar. Integrante del Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas (GEPPRED) y del grupo PECE, FHCE, Udelar. Integrante del equipo coordinador del Observatorio del Derecho a la Educación (ODED).

3. Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Magíster en Enseñanza Universitaria por la Udelar. Licenciada en Ciencias de la Educación, FHCE, Udelar. Licenciada en Educación Física, Instituto Superior de Educación Física (ISEF), Udelar. Coordinadora del Grupo Políticas Educativas, Cuerpo y Currículum (PECUC), ISEF, FHCE, Udelar.

4. Doctorando en Ciencias de la Educación, UNLP. Profesor de Matemática, CFE, ANEP. Integrante del Grupo de Estudio y Trabajo Forma Escolar y Experimentación Pedagógica (GETRAFEEP) y del grupo PECE, FHCE, Udelar.



lo pedagógico, en el reconocimiento y valoración de los procesos cognitivos que activa cada estudiante, concebidos desde la idea de un continuo en términos de desarrollo competencial» (Administración Nacional de Educación Pública [ANEP], 2023a, p. 4). Frente a esta articulación habría que hacer una aclaración medular: no confundir los aportes teóricos de los variados enfoques de las teorías del aprendizaje y la psicología cognitiva (Ausubel et al., 2009; Bruner, 1984; Piaget, 1978; Vygotsky, 1977; 1978) con sus actualizaciones al campo educativo a través de la literatura española (Baquero, 1997; Carretero, 2004; Coll, 1990; Palacios, 2018; Pozo, 1996). A su vez, es preciso distinguir la investigación de las neurociencias de sus aplicaciones al campo educativo. Se establece una gran distancia teórica y epistemológica entre los autores del campo de las psicologías y lo que se aplica de ellos en la educación. Argumentar, como se justifica a lo largo del documento, que el enfoque competencial se basa en estos dos grandes campos (psicología cognitiva y neurociencias) es una interpretación que dista en gran medida de la producción científica en ellos. Tanto David Ausubel como otros investigadores más actuales como José Antonio Castorina (2016), Edith Litwin (1996) y Angel Díaz Barriga (1988) han advertido sobre los riesgos de las simplificaciones del campo de las psicologías al campo pedagógico y, en especial, al didáctico. A partir del aplicacionismo del campo de las neurociencias, en el documento se jerarquiza el discurso de las habilidades emocionales como estructurante de la actual reforma educativa. Se ubica la autorregulación en el centro (cuestión que no profundizaremos por el alcance de este informe):

El componente emocional es de gran valor, ya que las emociones regulan nuestras cogniciones, involucrando componentes subjetivos, cognitivos, fisiológicos, expresivos, motivacionales, entre otros. Implica regular nuestras emociones, resolver situaciones de conflicto, entre otros. «La autorregulación es el conjunto de procesos que manejan las acciones, sentimientos y pensamientos que se ponen en marcha al realizar una actividad» (Trías, Huertas y García-Andrés, 2012, p. 4) (ANEP, 2023a, p. 21).

Antonio Gramsci ya advertía sobre los riesgos del escolanovismo al no ubicar en el centro a la trasmisión cultural (García-Huidobro, 1983; Gramsci, 1963). Más adelante, con su aguda crítica, Demermal Saviani (1988) lo describiría en términos de vaciamiento de los contenidos en las aulas brasileras. En algún sentido, Hannah Arendt (1996) también planteó los riesgos del debilitamiento de la trasmisión cultural y de la entrada de las nuevas generaciones al mundo. En la antítesis de estos planteos el documento señala: «Los procesos cognitivos sustentan y vinculan la planificación, mediación, evaluación y devolución en el diseño competencial» (ANEP, 2023a, p. 14). La tarea docente queda totalmente dependiente de los procesos cognitivos y así se minimiza el lugar de los contenidos y su trasmisión. En este marco,

el documento destaca *la relevancia de la figura del docente* como mediador, guía y facilitador de experiencias y oportunidades de aprendizaje, así como generador de un lugar de encuentro entre él y sus estudiantes que motive el aprendizaje genuino y



significativo. *En la construcción de este vínculo*, el docente pone en juego estrategias con las que conectar con los esquemas de conocimiento del estudiante para «movilizarlos y activarlos», de modo que pueda darse su «reestructuración» (Coll, 1990) (ANEP, 2023a, p. 7, destacado en el original).

Se cita a César Coll (1995) en una línea de continuidad discursiva con los modos de planificación curricular implementados en la reforma educativa de los noventa, que ubica en el centro a la clasificación propuesta por el mismo autor basada en contenidos actitudinales, procedimentales y conceptuales. La diferencia estriba en que en la propuesta actual se agudiza el enfoque en el producto del acto educativo: las competencias, los criterios de logro y las metas de aprendizaje a desarrollar en el estudiante (para un ejemplo claro de esto referirse al cuadro en ANEP, 2023a, p. 14).

En el documento se presenta el presupuesto de que el docente puede intervenir en los procesos cognitivos de cada estudiante. Así se señala: «El docente se concibe como aquel que se responsabiliza por “empujar hacia arriba” los procesos y los logros de los que aprenden, es decir, hacia la zona de desarrollo próximo» (ANEP, 2023a, p. 12). En la misma línea, una de las preguntas centrales en la introducción del documento sostiene: «¿Cómo integra el docente las progresiones a sus acciones de planificación y evaluación?» (ANEP, p. 2). Se muestra una línea de continuidad entre la enseñanza y el aprendizaje, como un mismo y único proceso. La enseñanza queda totalmente subsumida y en función del aprendizaje y sus progresiones.

El documento PA [Progresiones de Aprendizaje] presenta la evolución del continuo de cada competencia definida en el MCN [Marco Curricular Nacional] en términos de descriptores que brindan evidencia de los procesos cognitivos que los estudiantes activan en su camino de desarrollo competencial. Estos hitos en el desarrollo gradual de las competencias brindan insumos para el diseño de estrategias de enseñanza (ANEP, 2023a, p. 7).

Las estrategias de enseñanza y evaluación se planifican desde los procesos cognitivos de cada estudiante. Esto se contrapone a variadas perspectivas enmarcadas por el giro lingüístico a partir de la afectación del psicoanálisis al campo educativo, entre las que se podrían citar las de Graciela Frigerio y Gabriela Diker (2010), Violeta Núñez (1999) y Estanislao Antelo (2007), así como a los estudios de la teoría de la enseñanza de nuestro Departamento de Enseñanza y Aprendizaje del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República (Udelar) (Behares y Colombo de Corsaro, 2005). Incluso, esto ha sido cuestionado desde las autoras de *Corrientes didácticas contemporáneas*, en especial Litwin y Alicia de Camilloni (De Camilloni et al., 1996), quienes sostienen, ya desde las críticas a la reforma educativa española de los noventa y desde las afectaciones de la psicología cognitiva al campo pedagógico, que no se pueden confundir las estrategias del aprender (procedimientos, conceptos y actitudes, progresiones de aprendizaje [PA], expectativas de logro, etc.) con las del enseñar.

5.2 Reforma curricular

La política educativa desarrollada en el actual período de gobierno se despliega a partir de una amplia gama de documentos que configuran un *sistema de textos* complejo y que encuentran anclaje en diferentes órganos administrativos del Estado. Este sistema afecta a una vasta cantidad de dimensiones del campo educativo propuestas en la transformación educativa. Particularmente, nos interesa abordar lo referido a la dimensión curricular en aras de analizar los planes de EBI y de EMS.

Han sido referidas en el informe anual 2022 (Observatorio del Derecho a la Educación [ODED], 2023) algunas consideraciones respecto a la normativa, que brevemente se retoman a modo de repaso, entre ellas se destacan, como se ha dicho más arriba, aspectos del campo del currículo. Desde el Poder Ejecutivo se propone un proyecto de ley de urgente consideración que finalmente aprueba el Poder Legislativo como Ley de Urgente Consideración (LUC), n.º 19.889 (Uruguay, 2020), en donde se establece a texto expreso la incorporación de las competencias para la Educación Primaria (art. 133). Respecto a la dimensión curricular, en sintonía a los cambios establecidos en el gobierno de la educación que determinan la cesión de autonomía de la ANEP en relación con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en el documento *Plan de Política Educativa Nacional 2020-2025* (MEC, 2021) se establece como parte de las iniciativas específicas una «reforma curricular integral y sistémica, desde Educación Inicial a los 4 años hasta la culminación de la EMS. Definición de competencias, perfiles de egreso y progresiones de aprendizaje para todos los niveles educativos» (p. 16).

Los documentos diseñados y presentados por la ANEP, de carácter estrictamente curricular, que materializan aquellas orientaciones competenciales ya establecidas en otros niveles de gobernanza, sientan las bases generales de la transformación curricular —Marco Curricular Nacional [MCN] y Progresiones de Aprendizaje [PA]—, así como establecen los criterios específicos a cada nivel educativo: Plan EBI y Plan EMS.

El Plan EBI establece los lineamientos curriculares para el diseño de los programas (ANEP, 2022c) desde el primer al tercer ciclo, considera los seis tramos que comprenden la Educación Inicial y Primaria —tramo 1 al tramo 4— y la Educación Secundaria y Técnico Profesional —tramos 5 y 6, incluyendo 7.º, 8.º y 9.º grado—. Estos lineamientos se orientan a partir de tres componentes curriculares: las alfabetizaciones fundamentales, que incorporan las articulaciones de las disciplinas a las competencias establecidas en el MCN; un componente técnico-tecnológico y uno de autonomía curricular del centro, que pauta la existencia de asignaturas semestrales dentro de la currícula que funcionan a modo de talleres.

Así, el Plan EBI establece los criterios para el diseño de los programas específicos en cada uno de los 12 grados que comprenden los tres ciclos escolares definidos, a la vez que funciona como bisagra entre las orientaciones más generales del MCN, las PA y los programas correspondientes a cada año.

Sobre este rol articulador que el Plan EBI ejerce es interesante incluir lo expresado por la Mesa Permanente de la ATD de Primaria. Así, dicho órgano, en el documen-



to de fecha 3 de octubre de 2022, denominado «Resolución Retiro de las Comisiones de Trabajo», expresa:

En este proceso de cambio que impulsa la actual Administración, la ATD de Primaria no ha tenido una participación real: no ha sido parte de la transformación curricular ni en la elaboración de documentos, como lo han sido el Marco Curricular Nacional, las progresiones de aprendizaje, perfiles de aprendizaje y de tramo, y del Plan EBI (p. 1).

Particularmente, respecto al Plan EBI, comunica que no cumplió con la etapa establecida por el art. 164 de la Ley n.º 19.889 sobre el carácter preceptivo de consulta previa a la aprobación o modificación de planes o programas. En ese sentido,

el Plan EBI, recientemente publicado, no cumplió con esa etapa, por lo que entendemos que no se puede continuar elaborando programas, de un Plan elaborado a espaldas de los docentes y que se realiza alejado de lo establecido por la presente Ley (p. 1).

En relación con el Plan EMS, este documento conforma una nueva bisagra que articula las orientaciones pedagógicas en clave de competencias con los respectivos programas a considerar por curso (ANEP, 2023b, p. 13) y genera una continuidad con el Plan EBI, específicamente para los tres últimos años de educación obligatoria, en sus dos vertientes: Educación Secundaria y Educación Técnico Tecnológica. En la dimensión curricular, se reafirma que la propuesta pedagógica de cada asignatura, en cada espacio educativo de que se trate, se encuentra supeditada a las competencias establecidas en el MCN y en función de las cuales se debe diseñar la metodología de enseñanza. Así, se puede encontrar el siguiente precepto:

Este documento incluye los perfiles de tramo respectivos a la EMS haciendo énfasis en el desarrollo de las diez competencias generales que el MCN propone para todos los estudiantes e incorporando de esta manera las Progresiones de Aprendizaje 2022 que constituyen la base de la que deriva toda la construcción curricular ulterior, en forma integrada, articulada y continua. A partir de estas definiciones se define el propósito general del plan (ANEP, 2023b, p. 13).

Se trata de un documento que presenta las propuestas anteriores respecto a los cursos a reformar, lo que permite un contraste histórico en la dimensión curricular. En ese sentido, es sencillo comparar cargas horarias totales, por curso, por orientación o por opción, según sea el año a considerar, con los planes anteriores.

Dentro del campo educativo y los espacios de ATD, el Plan EMS tuvo gran resistencia. Así, en el mes de setiembre de 2023 se puso a consideración de las ATD de Educación Secundaria dicho documento con un resultado contundente: sobre un total de 240 instancias en todo el territorio nacional, 238 se pronunciaron en contra. Esto implica, en términos porcentuales, que el Plan EMS contó con el apoyo de menos del 1 % de las ATD consultadas. Al respecto, se pueden encontrar diversas manifestaciones



que atienden tanto a la forma de presentación de la propuesta curricular como a su contenido. En relación con la forma, la Mesa Permanente Nacional de ATD de la Dirección General de Educación Secundaria (DGES), con fecha del 11 de setiembre, expresa:

En esta oportunidad tenemos la tarea de analizar y expedirnos sobre el documento borrador para la reforma del bachillerato denominado «Plan para la Educación Media Superior. Versión preliminar sujeta a aprobación definitiva». Al igual que en anteriores oportunidades como en la consulta en relación al Marco Curricular Nacional o al Plan de Educación Básica Integrada (EBI), esta convocatoria es tardía. No se realiza para pensar colectivamente en el plan, sino para realizar aportes a algo ya elaborado. Además, el tiempo escaso del que disponemos —dos jornadas y media— para elaborar nuestra síntesis colectiva, nos parece insuficiente (ATD, 2023, p. 7).

En la misma dirección y respecto a la forma de abordaje del diseño curricular, el informe de la ATD (2023) subraya:

La fundamentación del documento insiste en mostrar una imagen de elaboración amplia y democrática. Sin embargo, en lugar de convocar a sus principales actores a espacios legítimos de participación y construcción democrática, la Administración decide implementar como estrategias: relevamiento de opiniones individuales, Mesas de Diálogo con diversos actores económicos, políticos y de la «academia». Al mismo tiempo, se escatiman recursos para una consulta genuina al organismo estatal cuya función es la del asesoramiento técnico-pedagógico. Además, se ignoran las posturas críticas de las asociaciones, sindicatos, gremios y agrupaciones que existen en todo el país y que han elaborado colectivamente posturas fundadas sobre la transformación curricular (p. 20).

Por otra parte, en relación con el contenido, la ATD (2023) incluye consideraciones respecto a las diferentes propuestas que determinan los currículos de los tres últimos años, que incorporan nuevas opciones con un perfil de egreso más amplio⁵ y menos específico para cada orientación:

La intención de las autoridades educativas es imponer la idea de que para disminuir o hacer desaparecer las desigualdades que existen entre las y los jóvenes de diferentes entornos socioeconómicos, no hay nada mejor que «ayudar» a quienes tienen niveles más descendidos a terminar el bachillerato, bajando la calidad de los aprendizajes, disminuyendo las exigencias y resignando los contenidos más «complejos»: reservándose solamente para la élite que pueda acceder a ellos de manera diferenciada (p. 19).

5. Se quitan las dos opciones del último año de la EMS presentes en cada orientación, lo que restringe la especificidad de cada ámbito disciplinario a solamente una opción y se agrega una más denominada *General*.



En síntesis, se pueden establecer algunas apreciaciones sobre los documentos Plan EBI y Plan EMS, tanto respecto a sus propuestas curriculares como a la metodología de sus diseños. Se conciben como textos que desarrollan y orientan la clave competencial con el objetivo de articular los programas de cada curso y dejan de lado los contenidos disciplinarios como elementos fundantes. Así, el acto educativo que se considera como referencia es el desarrollo de ciertas competencias sin atender otras dimensiones humanas tales como lo histórico-situado, lo cultural o lo social. Se reduce y simplifica el aprendizaje de los estudiantes, condiciona la evaluación al alcance de ciertos logros que pautan una supuesta progresión en clave reduccionista. Por otra parte, en lo concerniente a los espacios técnicos de participación docente, la metodología de trabajo de la reforma educativa transita un recorrido que no se concide con lo pautado por la normativa, tal como es expresado por las diferentes ATD.

5.3 Proceso de implementación de la Transformación Curricular Integral

En el Plan de Desarrollo Educativo de la ANEP correspondiente al período 2020-2024 se plantea como tercer lineamiento estratégico de la política educativa «adecuar la propuesta curricular en todos los niveles educativos» (ANEP, 2020a, p. 129). En este marco, y de acuerdo a lo previsto en la *Hoja de ruta* aprobada en 2021 (ANEP, 2021a), en el año 2023 se da inicio al proceso de implementación. Dicha transformación curricular se comienza a aplicar en los niveles de Educación Inicial, 1.º y 2.º grado de Educación Primaria y 7.º, 8.º y 9.º grado de Educación Básica.

Como hemos planteado en el informe correspondiente a 2022 (ODED, 2023), en el proceso de diseño curricular operaron modos de participación de carácter consultivo e individualizado, en detrimento de procesos colectivos de participación sustantiva. A su vez, y en perjuicio de la dimensión política, se ha priorizado la dimensión técnica. Como ha expresado Adriana Aristimuño (2022), «abrir la participación al estilo congreso educativo no era afín ni a nuestra manera de trabajar ni a ir cumpliendo con plazos». En este marco, los colectivos docentes han realizado diversos cuestionamientos vinculados a la falta de tiempo para discutir los cambios, la estandarización y tecnificación del acto educativo y el lugar asignado al docente como mero ejecutor (ODED, 2023, p. 27).

Este proceso de diseño curricular que reduce al docente a ejecutor y desconoce la producción del saber pedagógico y su aporte a la construcción de la política educativa es consistente con el lugar que se le asigna en la fase de implementación del currículo. En dicha fase prevalece una lógica aplicacionista y es el cuerpo docente el responsable de la «implementación efectiva de la transformación curricular» (ANEP, 2022a, p. 2). En vista de ello, se ofrecieron diferentes cursos para que cada docente esté «informado y acompañado a fin de comprender las orientaciones de la transformación curricular y volverlas realidad» (ANEP, 2022a, p. 5). Estos cursos se desarrollan en modalidad virtual, son autoasistidos y están orientados a informar aspectos



de la TCI en el marco del enfoque por competencias más que a propiciar espacios de reflexión y debate como parte de un proceso de formación.

En sintonía con los cuestionamientos a los tiempos de diseño curricular, es posible problematizar los plazos previstos para el proceso de implementación. Al respecto, en el resumen ejecutivo del *Informe sobre el estado de la educación 2021-2022* del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), se expresa:

Todo proceso de transformación es dinámico: a medida que se implementan los cambios es necesario ajustar elementos sobre la marcha. Pese a esto, los plazos en la implementación de esta transformación curricular parecen haber sido acotados y, si bien los documentos asociados son claros en términos de contenido y cobertura, la cantidad de información que se plantea y el cambio de paradigma requieren de un vasto trabajo de interpretación para que sea implementado de la forma esperada. La formación docente necesaria para llevar a cabo la Transformación Curricular Integral y el acompañamiento es un proceso que requiere tiempo. En consecuencia, resulta entendible que haya cursos programados para el segundo semestre del año 2023, aunque lo ideal hubiese sido que los docentes completaran su capacitación antes del inicio de los cursos en marzo de ese año (INEED, 2023, p. 17).

Para garantizar la efectiva implementación, también se crean nuevas figuras vinculadas a una lógica de gestión y de vigilancia de la tarea docente. A modo de ejemplo, cabe mencionar la figura del «mentor», a quien se le exige «tener formación relacionada con gestión y con temáticas relacionadas con los componentes fundamentales de la TCI» (ANEP, 2023c, p. 9) a los efectos de apoyar a los colectivos docentes y directivos en el proceso de implementación de la transformación curricular. A ello se suma el equipo de coordinadores de mentores, conformado con el fin de acompañar en territorio a los mentores distribuidos en los 19 departamentos del país.

Otro aspecto a considerar en el proceso de implementación es la elaboración de una «*Guía para la implementación y seguimiento de la Transformación Curricular Integral*» (ANEP, 2022b) para los tres subsistemas: Inicial y Primaria, Secundaria y Técnico Profesional. En el marco de la prevalencia de la dimensión técnica a la que hacíamos referencia, cabe destacar que la guía fue elaborada por el académico chileno Gonzalo Muñoz, consultor de la ANEP en el proceso de la TCI. En esta se expresa que «se considera pertinente que todos los centros educativos del país elaboren un “Plan de Implementación y Seguimiento de la Transformación Curricular Integral”» (ANEP, p. 10). Para ello se comparte un conjunto de matrices con el fin de «facilitar la elaboración de los productos asociados al Plan de Implementación y Seguimiento de la TCI» (ANEP, p. 15). Estos aspectos dan cuenta de procesos de estandarización tendientes a tecnificar el trabajo docente y los procesos educativos, con efectos aplicacionistas más que constructivos y de reflexión colectiva.

De este modo, se presenta el diseño curricular como algo incuestionable y se proponen mecanismos para lograr una implementación lineal de la TCI en los centros



educativos. En la «Matriz de Diagnóstico», propuesta como el primer paso del Plan de Implementación y Seguimiento, se plantea:

- ¿Cuál es el nivel de conocimiento de los documentos curriculares (Marco Curricular Nacional, Progresiones de Aprendizaje, Plan, Perfiles de tramo, Reglamento de evaluación del estudiante y Programas) por parte del equipo docente del centro?
 - ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades que tiene el centro para enfrentar este cambio curricular?
 - ¿Qué apoyos requieren los docentes del centro educativo para asegurar una adecuada implementación de la TCI?
 - ¿Qué aspectos de la gestión y el liderazgo directivo cree importantes de cara a la TCI?
- (ANEP, 2022b, p. 16).

Tal como están formuladas, dichas interrogantes constituyen una expresión de esta intencionalidad de que las y los docentes se adapten a la reforma *tal cual es*.

5.4 Políticas educativas focalizadas: la implementación de los Centros María Espínola

Como se indicó en el informe anual 2022, en los lineamientos de la política educativa del actual gobierno el significante *equidad* adquiere una mayor centralidad. Las políticas focalizadas en los diferentes niveles del sistema educativo materializan el sentido de la equidad educativa al asociar, linealmente, la vulnerabilidad educativa con la social (ANEP, 2020a, 2023d). En la actual administración se modifica el diseño de algunos de los programas de inclusión educativa de los períodos progresistas precedentes como el Programa Maestros Comunitarios (PMC) de Educación Primaria y el Plan de Formación Profesional Básica (FPB) de Educación Técnico Profesional, al tiempo que se implementan nuevos programas. Entre estos últimos se destacan la Intervención Focalizada, Mtra. Luisa Luisi para Educación Primaria y Educación Media Básica; a su vez, se desarrolla la estrategia ANEP en Acción en Educación Inicial y Primaria y en Educación Media Básica (ANEP, 2021b) y los CME en Educación Media Básica (ANEP, 2020b). En el año 2023, la Intervención Focalizada, Mtra. Luisa Luisi dejará de ser financiado por el Programa de Apoyo a la Educación Media y a la Formación en Educación, específicamente en lo referente a *recursos humanos*. A su vez, el monto asignado se destinará a «la contratación del servicio de pautas de difusión en redes sociales y medios digitales en el marco de la estrategia comunicacional de la Transformación Educativa» (ANEP, 2023e). En este apartado se desarrollará, particularmente, la implementación de los CME por configurarse como la principal estrategia desarrollada en el período.

En este marco, los CME adquieren relevancia en el período. Estos se basan en los Liceos de Tiempo Completo, los Liceos de Tiempo Extendido y los Centros Educativos Asociados que ya existían, así como en las experiencias de los planes 2009, 2012 y 2016 de Secundaria. De estos se toman los antecedentes de la docencia compartida, la organización curricular o el trabajo en duplas. De la Dirección General de Educación Técnico Profesional (DGETP) se ubican como antecedentes los planes del Ciclo Básico



Tecnológico, la Formación Profesional Básica, Rumbo y Rumbo Integrado. De estos últimos se toma el trabajo interdisciplinario y los talleres curriculares, entre otros.

En el período 2021-2023 se transformaron 43 CME en Educación Secundaria y en la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). La ANEP proyecta la creación de 17 centros más en los años 2024 y 2025, tal como se especificó en la rendición de cuentas. Específicamente, en el año 2023 se transformaron 14 centros tanto en Montevideo como en el interior del país (siete en Secundaria y siete en UTU) (ANEP, 2023d, pp. 2-3).

De acuerdo a lo consignado en el informe anterior, estos centros educativos procuran establecer «un antecedente importante para el desarrollo, aprobación y aplicación del nuevo régimen de centro educativo» (ANEP, 2021a, p. 159), tendiente «a modificar las prácticas educativas, condiciones de trabajo de los docentes, la gestión y la cultura institucional» (ANEP, 2020b, p. 20).

Estos planteos se reafirman en un documento de marzo de 2023 denominado «Orientaciones pedagógicas para la implementación de la modalidad Centros María Espínola» (ANEP, 2023d), que se define como complementario al documento de creación de la modalidad, aprobado en diciembre de 2020, y ahonda en aspectos vinculados con la implementación en dos dimensiones: pedagógico-didáctica y administrativo-organizacional (ANEP, 2023d).

Estas dos dimensiones abarcan ocho componentes centrales de la propuesta:

...Jornada educativa de 8 horas con propuesta de alimentación (desayuno, almuerzo y merienda); talleres recreativos elegidos por los estudiantes para complementar de forma participativa y localizada su propuesta educativa; [la] promoción del trabajo por proyectos, mayor énfasis y condiciones para el trabajo en interdisciplinariedad y coenseñanza; nuevas figuras para el acompañamiento docente: coordinador de enseñanza, coordinador de actividades y participación y profesor de tecnología e innovación; nuevo espacio para el desarrollo profesional docente: espacio colaborativo docente con 2 horas semanales para el trabajo del colectivo docente en los componentes de interdisciplina, coenseñanza, planificación, etcétera; programa de formación en servicio situado y contextualizado a las necesidades del centro educativo; elección de horas docente por un plazo de 3 años para los docentes efectivos; herramientas de gestión: acompañamiento externo (facilitador) para la realización de autoevaluación institucional, elección de líneas para la mejora, diseño (o actualización) del Proyecto de Centro (ANEP, 2023d, p. 11).

Como se consignó en los documentos de la ANEP, Codicen del año 2020 y se indicó en el informe anterior (Bordoli, et al. 2023), la modalidad CME supone modificaciones en las propuestas pedagógico-didácticas, organizativas y en las condiciones de trabajo del cuerpo docente. Este último aspecto es el que se identifica como más delicado, en tanto las propuestas desarrolladas por esta administración no cuentan con el respaldo docente. Si bien la estabilidad docente en un centro ha sido una reivindicación histórica de los colectivos, el modo selectivo e inconsulto implementado para estos centros ha generado malestar y desacuerdo. Otro aspecto que genera tensiones es



la creación de seis nuevas figuras educativas: coordinador de enseñanza, coordinador de actividades y participación, profesor de tecnologías e innovación en la DGES y en la DGETP, profesor adscripto en los CME y facilitador de gestión. Más allá de la pertinencia o no de las nuevas figuras, parecería necesario establecer precisos y claros procesos de diálogo, acuerdos y coordinación entre los distintos actores educativos para evitar la superposición de roles y funciones.

La modalidad de CME articula los principales ejes de la actual administración, entre los que se enfatizan la gestión y la autonomía de los centros, combinadas con la responsabilización de los actores, especialmente de los docentes.

5.5 A modo de síntesis

La actual TCI se sustenta teóricamente, en primer lugar, en las aplicaciones de las psicologías cognitivas al campo curricular al establecer una articulación lineal y directa entre la planificación curricular por competencias y las psicologías cognitivas; condiciona así la enseñanza y la evaluación al aprendizaje. Como segundo fundamento teórico se destacan las aplicaciones del campo de las neurociencias al educativo al jerarquizar las habilidades socioemocionales como herramientas a adquirir por el estudiantado a través de una mirada centrada en la autorregulación individual y soslayando los procesos sociales, históricos y políticos del acto educativo. A partir de ambas operaciones discursivas se minimizan los procesos de transmisión cultural.

Respecto a la propuesta curricular *stricto sensu*, los documentos planes de EBI y EMS se conciben como textos que profundizan la clave competencial en desmedro de una clave cultural, en sintonía con lo ya referido en apartados anteriores. Se trata de un desfase que diluye la transmisión cultural y subordina los saberes de las disciplinas —estructurantes del acervo simbólico social— a ciertas competencias definidas en los perfiles de egreso, orientadas hacia una visión reduccionista del acto educativo. Por otra parte, en el proceso de diseño de la reforma educativa, se identifica una impronta que no se asienta sobre un estilo participativo y democrático y que no cumple con la normativa vigente respecto a los ámbitos técnicos de consulta.

En cuanto al proceso de implementación de la reforma curricular iniciado en 2023, entendemos que este refuerza la concepción del cuerpo docente como ejecutor de la política en consonancia con el lugar asignado en el proceso de diseño curricular. De esta forma se llevan adelante diferentes acciones que tienden a responsabilizar a las y los docentes por la «implementación efectiva de la transformación curricular» (ANEP, 2022a, p. 2). Entre ellas se encuentran los cursos de formación que buscan informar sobre aspectos asociados a la TCI, la creación de nuevas figuras vinculadas a una lógica de gestión y vigilancia de la tarea docente y la elaboración de una guía de implementación que refuerza una perspectiva tecnicista tendiente a estandarizar el trabajo docente.

Con respecto a las políticas focalizadas, en el año 2023, interesa subrayar que se interrumpe la financiación destinada a *recursos humanos* de algunas de ellas, como



por ejemplo la Intervención Focalizada, Mtra. Luisa Luisi. A su vez, la modalidad de CME profundiza los lineamientos de la actual administración como la gestión y la autonomía de los centros, combinadas con la responsabilización de los actores, en especial el cuerpo docente, en torno a los resultados educativos.

Referencias bibliográficas

- Antelo, E. (2007). Alarma en las escuelas. Miedo, seguridad y pedagogía. *Propuesta Educativa*, (27), 7-17.
- Arendt, H. (1996). *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Península.
- Aristimuño, A. (2022, 14 de mayo). Si nos planteáramos discutir asignaturas nos meteríamos en un tema complejísimo, de muchísima presión. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2022/5/adriana-aristimuno-si-nos-plantearamos-discutir-asignaturas-nos-meteriamos-en-un-tema-complejissimo-de-muchisima-presion/>
- Ausubel, D. P., Novak, J. D. y Hanesian, H. (2009). *Psicología educativa, un punto de vista cognoscitivo*. Trillas.
- Baquero, R. (1997). *Vygotsky y el aprendizaje escolar*. Aique.
- Behares, L. E. y Colombo de Corsaro, S. (Comps.). (2005). *Enseñanza del Saber-Saber de la Enseñanza*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.
- Bordoli, E., Conde, S., Dogliotti, P. y Páez, S. (2023). Políticas curriculares. En Observatorio del Derecho a la Educación, *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay 2022* (pp. 22-34). https://fhce.edu.uy/oded/wp-content/uploads/sites/3/2023/11/Informe_Anual_2022.pdf
- Bruner, J. S. (1984). *Acción, pensamiento y lenguaje*. Alianza.
- Carretero, M. (2004). *Introducción a la psicología cognitiva*. Aique.
- Castorina, J. A. (2016). La relación problemática entre neurociencias y educación. Condiciones y análisis crítico. *Propuesta Educativa*, (46), 26-41. <https://www.redalyc.org/pdf/4030/403049783004.pdf>
- Coll, C. (1990). Un marco de referencia psicológico para la educación escolar: la concepción constructivista del aprendizaje y de la enseñanza. En C. Coll, J. Palacios y A. Marchesi (Comps.). *Desarrollo psicológico y educación 2. Psicología de la educación escolar* (pp. 435-453). Alianza.
- Coll, C. et al. (1995). *Los contenidos en la Reforma. Enseñanza y aprendizaje de conceptos, procedimientos y actitudes*. Santillana.
- De Camillioni, A., Davini, M. C., Edelstein, G., Litwin, E., Souto M. y Barco S. (1996). *Corrientes didácticas contemporáneas*. Paidós.
- Díaz Barriga, A. (1988). *Didáctica y currículum*. Nuevomar.
- Frigerio G. y Diker G. (Comps.). (2010). *Educación: ese acto político*. La Hendija.
- García-Huidobro, J. (1983). *Gramsci: educación y cultura*. Cooperativa Laboratorio Educativo.



- Gramsci, A. (1963). *La formación de los intelectuales*. Grijalbo.
- Litwin, E. (1996). El campo de la didáctica: la búsqueda de una nueva agenda. En A. de Camilloni, M. C. Davini, G. Edelstein, E. Litwin, M. Souto y S. Barco, *Corrientes didácticas contemporáneas* (pp. 91-115). Paidós.
- Núñez, V. (1999). *Pedagogía social: cartas para navegar en el nuevo milenio*. Santillana.
- Observatorio del Derecho a la Educación (2023). *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay 2022*. https://fhce.edu.uy/oded/wp-content/uploads/sites/3/2023/11/Informe_Anual_2022.pdf
- Palacios, J. (2018). *Desarrollo cognitivo y educación*. Jerome S. Bruner. Morata.
- Piaget, J. (1978). *La equilibración de las estructuras cognitivas. Problema central del desarrollo*. Siglo veintiuno editores.
- Pozo, J. I. (1996). *Aprendices y maestros*. Alianza.
- Saviani, D. (1988). *Escuela y democracia*. Monte Sexto.
- Vygotsky, L. S. (1977). *Pensamiento y lenguaje*. La Pléyade.
- Vygotsky, L. S. (1978). *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*. Grijalbo.

Fuentes

- Administración Nacional de Educación Pública (2020a). *Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2023/noticias/febrero/230222/TOMO%201%20MOTIVOS%20Presupuesto%202020-24%20v2023.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública. (2020b). *Centros educativos María Espínola*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2021/campanas/Fundamentos%20de%20la%20propuesta%20Centros%20Mari%CC%81a%20Espinola.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública (2021a). *Transformación Curricular Integral. Hoja de ruta*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2021/noticias/agosto/210818/Documento%20Transformacio%CC%81n%20Curricular%20Integral%202021%20v3.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública (2021b). *ANEP en Acción. Documento preliminar y borrador*.
- Administración Nacional de Educación Pública (2022a, 12 de octubre). *Resolución n.º 2494/022: Formación de docentes de ANEP: transformación curricular integral MOOC 1*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2022/Resoluciones/202207/AAA0220352494.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública (2022b). *Guía para la implementación y seguimiento de la Transformación Curricular Integral*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/Guia-transf-curricular/Guia%20equipos%20directivos%202022%20V1-2.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública (2022c). *Educación Básica Integrada (EBI). Plan de estudios*. <https://transformacioneducativa.anep.edu.uy/sites/default/files/images/componentes/Curricular/documentos/Educacio%CC%81n%20Ba%CC%81sica%20Integrada%20Plan%20de%20estudios%202022%20v8.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública (2023a). *Los procesos cognitivos en el desarrollo de competencias*. [https://transformacioneducativa.anep.edu.uy/sites/default/files/images/componentes/Curricular/documentos/materiales-docentes/Los%20procesos%20cognitivos%20en%20el%20desarrollo%20de%20competencias%202023%20v3%20\(1\).pdf](https://transformacioneducativa.anep.edu.uy/sites/default/files/images/componentes/Curricular/documentos/materiales-docentes/Los%20procesos%20cognitivos%20en%20el%20desarrollo%20de%20competencias%202023%20v3%20(1).pdf)



- Administración Nacional de Educación Pública (2023b). *Plan para la Educación Media Superior: 2023*. <https://transformacioneducativa.anep.edu.uy/sites/default/files/images/componentes/Curricular/documentos/plan-ems/Plan%20EMS%202023%20v3.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública (2023c). *Implementación de la Transformación Curricular Integral. Hoja de ruta 2023*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2023/noticias/julio/230713/Plan%20Implementacio%CC%81n%20de%20la%20TCI%202023-2.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública (2023d). *Orientaciones pedagógicas para la implementación de la modalidad Centros María Espínola*. <https://www.anep.edu.uy/15-d/orientaciones-pedag-gicas-pa-ra-implementaci-n-modalidad-centros-mar-esp-nola>
- Administración Nacional de Educación Pública (2023e, 3 de mayo). *Resolución n.º 976/023*.
- Asamblea Técnico Docente. (2022). *Informe Resolución Retiro de Comisiones de Trabajo Asamblea Técnico Docente Primaria*. <https://www.dgeip.edu.uy/documentos/2022/atd/ResolucionRetiroComisiones.pdf>
- Asamblea Técnico Docente. (2023). *Primera Asamblea Nacional Extraordinaria de Docentes de Educación Secundaria*. <https://www.dges.edu.uy/sites/default/files/2023-11/Libro%20ATD%20Setiembre%202023.pdf>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2023). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2021-2022. Resumen ejecutivo*. <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2021-2022/Informe-estado-educacion-Uruguay-2021-2022-ResumenEjecutivo.pdf>
- Ministerio de Educación y Cultura. (2021). *Plan de Política Educativa Nacional 2020-2025*. https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/documentos/publicaciones/Plan%20de%20Politica%20Educativa%20Nacional%202020-2025_1.pdf
- Observatorio del Derecho a la Educación (2023). *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay 2022*. https://fhce.edu.uy/oded/wp-content/uploads/sites/3/2023/11/Informe_Anuar_2022.pdf
- Uruguay. (2020, 9 de julio). *Ley n.º 19.889: Ley de Urgente Consideración*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>.



6. Trayectorias escolares

CAROLINA DEMEDICE¹ y MARCHELO TORT²

Este apartado busca analizar las políticas educativas planteadas desde la perspectiva de las trayectorias escolares ya desarrollada en el informe anterior, y presenta específicamente algunos datos, mecanismos y figuras de seguimiento de las trayectorias desplegadas o modificadas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) durante 2023.

En la anterior edición del informe del Observatorio del Derecho a la Educación (ODED), sostuvimos que para el caso de la Educación Básica Integrada (EBI) en su formato hegemónico se propone articular la trayectoria del estudiante como un continuo desde el ingreso a la educación inicial hasta el último año de la educación media básica (Observatorio del Derecho a la Educación [ODED], 2023, p. 19). Esto se corresponde con la puesta en marcha en 2022 del Reglamento de Evaluación del Estudiante (REDE) (ODED, 2023). En esta línea, avizoramos algunos impactos probables en términos de la disminución de las tasas de repetición a partir de la eliminación de la posibilidad de repetir entre tramos (ODED, 2023, p. 20).

En tal sentido, para la educación secundaria, se recupera el REDE aprobado por la Resolución n.º 3220 del Consejo Directivo Central (Codicen), Acta n.º 41 del 15 de noviembre de 2023 (ANEP, 2023b). Allí se señala que en el caso de la EBI, cualquier estudiante que presente unidades curriculares pendientes de aprobación luego de finalizado el año cursado deberá concurrir a los Acompañamientos Pedagógicos Específicos (APE) en los meses de diciembre y febrero. Para quienes cursan 7.º año, los fallos previstos por este reglamento al finalizar los cursos son cuatro: tres niveles de acreditación y la repetición. Los niveles de acreditación son la *acreditación total del grado*, para quienes no queden con unidades curriculares pendientes; la *acreditación parcial del grado*, para quienes tengan hasta tres unidades curriculares sin aprobar, y la *acreditación condicional del grado*, para estudiantes que tengan más de tres unidades curriculares sin acreditar (REDE, artículo 58, p. 20). El logro de las acreditaciones se obtendrá «con actividades planteadas durante el octavo grado en la unidad curricular correlativa» (REDE, artículo 58, p. 20). Finalmente, solo se prevé la repetición del nivel en el inciso d) del artículo 58, donde se señala: «Artículo 74. Recursa por desvinculación» (REDE, artículo 58, p. 20). Sobre este artículo en particular se volverá más adelante.

1. Estudiante de la Licenciatura en Educación. Integrante del Grupo de Estudio y Trabajo de la Forma Escolar y Experimentación Pedagógica (GETRAFEEP). Integrante del grupo Políticas Educativas, Currículum y Enseñanza (PECE), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), Udelar.

2. Maestrando en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación, FHCE, Udelar. Docente de Historia en educación media. Profesor orientador pedagógico (POP). Integrante del GETRAFEEP, FHCE, Udelar.



A su vez, para los cursos de octavo y noveno la reglamentación prevé situaciones similares. Las unidades curriculares de los cursos realizados en los años anteriores deben ser atendidas por «los docentes de octavo y noveno grado, quienes deberán realizar un seguimiento específico de estudiantes que mantengan unidades curriculares correlativas en proceso —a través de actividades, tareas compensatorias y evaluaciones oportunas— a los efectos de su acreditación» (REDE, artículo 42, p. 17). Para los casos de 8.º y 9.º grado, se agrega un inciso que no está previsto para el grado anterior y que señala la repetición del curso, ya que se «recursa el grado a partir de cuatro unidades curriculares sin acreditar» (REDE, artículo 58, p. 20).

De lo señalado anteriormente, el artículo 74 del REDE se refiere a las situaciones de inasistencias y señala que, luego del mes de diciembre, en los casos de estudiantes que presenten más de 30 faltas y «más de seis unidades curriculares con escaso o mínimo nivel de avance», será la asamblea de docentes la que podrá habilitar la realización de los APE de febrero (REDE, artículo 74, p. 23). También se establece que cada estudiante podrá recurrar si su docente determina el caso como «negativo, y el estudiante recursa el grado por desvinculación» (p. 23). La aprobación en los espacios de acompañamiento de febrero dependerá de cada caso, en tanto que «si el estudiante no asiste a ninguno de los APE que le correspondiere, se emitirá el fallo de recursa por desvinculación» (REDE, artículo 74, p. 23).

Según el Mirador Educativo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED, s.f.) a partir de registros administrativos de las direcciones generales de la ANEP, la tasa de promoción del ciclo básico de secundaria observada en 2022 supera en cinco puntos porcentuales la meta establecida para ese año y alcanza un 87 %. Si bien este indicador muestra una tendencia al aumento desde 2013, el salto fue relevante en 2020, cuando se modificaron los criterios de promoción y se aumentó de tres a seis el número de asignaturas pendientes con las que es posible promover.

A su vez, a partir de los datos suministrados por el Monitor Educativo de la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (ANEP, DGEIP, s.f.-b), las tasas de repetición en sexto año escolar registraron abruptas disminuciones en 2022 y 2023.

CUADRO 1: Tasas de repetición de primero a sexto año escolar

Año	2020	2021	2022	2023
Total nacional de repetición de primero a sexto año escolar	4,68 %	4,43 %	2,83 %	1,04 %

Fuente: Monitor Educativo de la DGEIP.

Respecto de las metas de acceso, tránsito y egreso propuestas por la ANEP para el período 2020-2024, se presenta la situación de los indicadores vinculados a los objetivos estratégicos que refieren al aumento de la proporción de jóvenes que acceden a



los tramos obligatorios del ciclo educativo y egresan de ellos, así como la forma en que los transitan llegados a 2022 (INEED, 2023). Se afirma que «se ha logrado mejorar la cobertura y el egreso en los distintos tramos etarios definidos por la ANEP, alcanzándose, en esos casos, las metas establecidas para el año 2022» (INEED, 2023, p. 24).

Se hace referencia al aumento de la cobertura y la asistencia suficiente en todos los niveles de la educación, desde el nivel inicial hasta los 17 años, así como al aumento de la promoción escolar y el egreso. Con todo, el informe del INEED realiza algunas salvedades que vale la pena recuperar:

No obstante, y a pesar de estos incrementos, es necesario señalar que aún persisten fuertes inequidades respecto a quiénes son los que logran culminar la educación obligatoria. Una de las más notorias refiere a la caracterización socioeconómica de los hogares de los jóvenes: si bien el promedio nacional se ubica en el 50,9 %, alcanza únicamente al 22,5 % de los del primer quintil de ingresos (INEED, 2023, p. 29).

Respecto al análisis realizado por el INEED sobre los factores que contribuyen a que algunos centros de educación media tengan mejores desempeños que los que cabría esperar en vista de su contexto socioeconómico, este documento ubica como factores centrales la antigüedad de quien dirige la institución en cargos de dirección, el sentido de pertenencia del cuerpo docente con el centro, el vínculo entre el personal de adscripción y el estudiantado, la preparación para la lectura y la sensación de seguridad de los y las adolescentes dentro del lugar de estudios (INEED, 2024, p. 4).

6.1 Planes, programas y proyectos para fortalecer las trayectorias educativas

Tal como se menciona en el informe anterior del ODED (2023), en este período se continuó con las políticas de protección a las trayectorias educativas estudiantiles, focalizando en los primeros 12 años de educación comprendidos en la EBI.

En la DGEIP se encuentra vigente el «Documento de orientación para la protección de trayectorias y para la elaboración del Proyecto de Trabajo Personal (PTP)», que data del año 2018 y establece los principios de acompañamiento de trayectorias a partir del trabajo de quienes participan en las etapas inicial y primaria de cada estudiante. Este enfoque es tomado desde el Diseño Universal de Aprendizajes (DUA),³ que es una propuesta inicialmente desarrollada en Estados Unidos para volver inclusiva la arquitectura de los edificios y que se adaptó luego al diseño curricular para la inclusión de los estudiantes que no llegan a completar los primeros años de su escolaridad.

3. Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA), desarrollado por el Center for Applied Special Technology (Centro de Tecnología Especial Aplicada, CAST). El enfoque DUA pone el foco de atención en el diseño del currículo escolar para explicar por qué hay alumnos que no llegan a alcanzar los aprendizajes previstos (Pastor, Sánchez Serrano y Zubillaga del Río, s.f.).



También en la DGEIP, en agosto de 2023 se aprobó mediante la Circular n.º 38 la implementación de los proyectos de Trayectorias Protegidas (TP) del programa Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas (Aprender). Desde el cual, a diferencia de los años anteriores, se enfatizó un conjunto de objetivos, estrategias y acciones a tomar durante el segundo semestre del año lectivo, relacionados con los primeros años de la EBI. En esta circular se elevó la propuesta del *Documento orientador de proyectos de trayectorias protegidas 2023*, que incluyó los siguientes objetivos: priorizar la focalización en los niños y niñas de nivel inicial y de primero, segundo y tercer grados; priorizar acciones de facilitación de acceso en lengua y matemática mediante un proyecto alfabetizador de impacto, y articular con distintos actores del ámbito educativo y técnico escolar (ANEP, DGEIP, 2023). Esta circular propuso la implementación de acciones entre el 16 de agosto y el 15 de noviembre de 2023. También propuso habilitar acciones como las aulas extendidas o el trabajo en duplas docentes, y habilitó el pago de 15 horas semanales flexibles a cada docente, que como contrapartida tendría que elaborar un portafolio de cada estudiante, además de un cuadro de su desempeño en estas acciones al finalizar el ciclo. Para establecer las pautas de seguimiento y ejecución de los proyectos, cada docente participante contó con orientaciones para la elaboración de proyectos de trayectorias protegidas que incluían formularios modelo para su elaboración, en los que se debía dejar constancia de las dificultades encontradas inicialmente, las medidas adoptadas y los logros obtenidos. Dicho documento orientador se presentó en la forma de una rúbrica que cada docente debía completar.

Por otro lado, durante la XXXII Asamblea Nacional Ordinaria de las Asambleas Técnico Docente (ATD) realizada en noviembre de 2023 por docentes de educación inicial y primaria (ANEP, DGEIP, 13 de noviembre de 2023), se evaluó la implementación de los planes piloto impulsados por el Codicen para el período 2023-2024. Dentro del marco del sistema de trayectorias protegidas, se destaca el énfasis en las escuelas del programa Aprender y en el primer y segundo ciclo escolar. Los planes considerados en las ATD son los siguientes: Asiste a la Escuela Todos los Días (un plan de acción para mejorar la asistencia en educación inicial y primaria) (ANEP, DGEIP, s.f.-a); Aprende+ (acciones para la mejora de los aprendizajes 2023-2024) (ANEP, DGEIP, s.f.-c); Avanza (estrategias de acompañamiento para estudiantes del EBI) (ANEP, DGEIP, s.f.-d); y un plan de intervención para incrementar el tiempo pedagógico en las escuelas del programa Aprender y para favorecer la asistencia escolar en primaria mediante el plan Ceibal.

En la Dirección General de Educación Secundaria (DGES), durante el año 2023 se consolidó el Plan de Acompañamiento Estudiantil (PAE), que articula con distintos planes llevados adelante en la plataforma educativa en línea de Ceibal y CREA. Estos son:

- Aulas Alternativas en Línea: mediante clases a distancia, se incluye en la plataforma educativa a estudiantes que no tienen asignado ningún curso o docente, y se implementa mediante planes estructurados por asignatura: plan 2023 (EBI), plan 2006, plan 1994 o plan 2013.



- Curso Bimodal de Acreditación: formación pensada para el recursado de asignaturas pendientes mediante tutorías en línea.
- Tutoría Virtual de Acreditación: es un curso de doce semanas con encuentros sincrónicos o asincrónicos para aprobar tres o más asignaturas pendientes de tercero de ciclo básico.
- Egresados: brinda apoyo a estudiantes con una o dos asignaturas pendientes del bachillerato diversificado.
- Uruguayos por el Mundo (UPEM): propuesto para estudiantes mayores de edad residentes en el exterior.

En la Dirección General de Educación Técnico Profesional (DGETP), en abril 2023 y mediante el Expediente 2023-2-4-001645, Resolución 1782/2023, se aprobó la *Guía programática del bachillerato técnico profesional plan 2022* con nuevas ofertas de especialización profesional que incluyen el egreso de la educación media superior (EMS). También se aprobó el bachillerato tecnológico (BT) 2023 y se estableció la navegabilidad entre la DGES y la DGETP y las equivalencias curriculares para que estudiantes que hayan aprobado asignaturas de la EMS puedan cursar el BT y revalidarlas.

Por último, a través del acuerdo de intercambio de datos entre las plataformas que utilizan la ANEP, el MEC y Ceibal —que se menciona en la edición de 2022 del *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay* del ODED (ODED, 2023, p. 14)—, Ceibal implementó en 2023 un estudio piloto para reducir el ausentismo escolar en la educación primaria, llamado *Laboratorio de Perspectivas Comportamentales de Ceibal, 2023*. Su implementación consistió en identificar a estudiantes con posibilidades de abandono o rezago escolar y enviar mensajes a sus familias.

Los mensajes que recibieron las familias, en el marco de este estudio piloto, fueron tres: en una primera instancia, una carta inicial personalizada; luego, un folleto informativo que buscó sensibilizar sobre la importancia de evitar las inasistencias innecesarias; por último, un calendario para que las familias pudieran llevar el registro de las faltas de cada estudiante y hacer un seguimiento propio (Ceibal, 2023).

Este plan piloto obtuvo una mención por el carácter innovador de la idea, aunque no fue adoptado aún por ninguna de las direcciones de la ANEP.

Otra de las propuestas pedagógicas que lleva adelante la DGES para acompañar las trayectorias estudiantiles se establece en el documento denominado *Proyectos de Acompañamiento Pedagógico (PAP) 2023. Orientaciones para su elaboración e implementación* (ANEP, DGES, 2023a), que modifica el anterior sistema de tutorías por asignaturas. El documento define en el comienzo que «el acompañamiento pedagógico se basa en una concepción de enseñanza flexible que permite abordar la heterogeneidad del alumnado en las aulas. Supone, además, la construcción de diferentes formatos de trabajo con una perspectiva de educación inclusiva» (ANEP, DGES, 2023a, p. 2).



Estos proyectos, que se implementaron en 2021 y 2022 y se desarrollaron en 291 liceos del país, presentan desde su planificación que «un equipo docente diseña, coordina y lleva adelante un Proyecto de AP que propone distintas modalidades de trabajo con los estudiantes» (ANEP, DGES, 2023a, p. 3). Este acompañamiento pedagógico propone espacios educativos donde las horas se dedican al trabajo docente con cada estudiante (se sugieren duplas pedagógicas) para potenciar su participación. Sumados a los anteriores, se recomiendan espacios de coordinación y seguimiento quincenales para los integrantes del cuerpo docente (ANEP, DGES, 2023, p. 3). A su vez, en su articulación se sugieren como clave que «el Proyecto de AP se integra al plan de acción institucional como parte de una de sus estrategias para la mejora de los aprendizajes» (ANEP, DGES, 2023, p. 5).

En línea con lo anterior, también se expresa a favor del uso de «metodologías activas diversas» y de diferentes modalidades que contemplen la enseñanza y el aprendizaje en espacios de «aula, en aula de desdoble, en franja horaria complementaria, con pares en trabajo colaborativo, en la virtualidad» (ANEP, DGES, 2023, p. 8).

6.2 Nuevas figuras y roles pedagógicos

En la DGES, en 2023 se organizó la cuarta cohorte del curso para el rol de *Referente de las Trayectorias Educativas en Educación Media Superior*, en el marco de un convenio entre la ANEP y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), que apoya el curso para referentes (Unicef, 2023). Los objetivos del rol son ser referente de las trayectorias educativas de educación media en torno al acompañamiento como práctica inherente a la protección de dichas trayectorias; fortalecer las trayectorias con relación a la prevención de la desvinculación estudiantil; aproximar los marcos de referencia teórica para la construcción del rol de referente de trayectorias educativas desde la perspectiva del acompañamiento; problematizar la construcción de las miradas y los discursos y sus efectos en torno a los y las adolescentes en tanto sujetos; aportar elementos conceptuales y metodológicos para la construcción de estrategias de acompañamiento desde diversas dimensiones y niveles de abordaje, y promover el uso de los sistemas de información en tanto herramienta al servicio de la protección de las trayectorias educativas (ANEP, 2023a, 2023).

En esta cohorte la convocatoria fue dirigida a 150 referentes de trayectorias que trabajan en liceos y dependencias de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) de todo el país. El curso tiene un formato semipresencial (se imparte en formato virtual desde el 14 de agosto de 2023) y cuenta con la participación de tutores y expertos internacionales.

El Articulador de Trayectorias Educativas tiene un perfil de cargo en ANEP llamado *Articulador pedagógico*. La figura está enfocada en trabajar en los centros de educación media superior en el marco del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTTE) de la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE), una de las direcciones de la ANEP. El rol fue creado por resolución en noviembre de 2021 dentro del Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024 de la ANEP para la educación media básica y superior



(ANEP, Codicen, 2021), pero ni en el llamado de 2022 ni en el de 2023 se lograron cubrir los cargos en todos los departamentos, algunos de los cuales quedaron desiertos. Aunque el enfoque busca cubrir los rezagos en las etapas interciclos, actualmente se centra en los liceos y las dependencias de UTU de educación media superior. Dentro de los objetivos de la figura están articular las políticas educativas con el centro de referencia para facilitar el acceso y favorecer el enlace, principalmente entre los ciclos educativos de cada estudiante. El rol también implica trabajar de forma articulada con las Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración Educativa (UCDIE) y con organismos interinstitucionales, como organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones civiles (ANEP, Codicen, DSIE, 2021). Los articuladores pedagógicos (como se establece en la Resolución n.º 26, Acta n.º 30 del Codicen, del 5 de junio 2018) son integrantes de los Equipos de Referentes de Trayectorias Educativas (ERTE), pero recién durante 2023 comenzaron a trabajar en este rol en algunos departamentos del país.

La figura del *Facilitador de autonomía* corresponde a un plan piloto que se pretende implementar en 2024 y parte de la firma de un acuerdo entre la ANEP y el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) en septiembre de 2023. El plan propone enviar facilitadores de autonomía a alrededor de trescientos centros educativos en 2024. Ya en 2023 este plan piloto se puso en marcha en cuarenta centros educativos para evaluar el impacto en el territorio. El estudio de los centros educativos se realiza con apoyo económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en conjunto con la Dirección de Discapacidad, la Dirección de Cuidados y la Dirección de Inicial, Primaria y Sectorial de la ANEP. El perfil de esta figura es asistir, en un mismo centro educativo, hasta a tres estudiantes en situación de dependencia moderada o severa, pero que no requieran asistencia permanente para desarrollar sus actividades cotidianas. La figura corresponde a un nuevo rol descrito en el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), pero que recién ahora se integra a la ANEP (Mides, 2023).

El rol del *Profesor Orientador Pedagógico (POP)* forma parte del equipo de acompañamiento a las trayectorias educativas presentes en los liceos del país. El nuevo perfil del rol de profesor/a orientador/a pedagógico/a fue aprobado mediante la Resolución n.º 3431/2023 de la DGES, que derogó la Circular n.º 2077/1992 (Resolución n.º 3431 del 11 de agosto de 2023) (ANEP, DGES, 2023b). Este perfil aprobado mantiene las características del rol, en el sentido de que «es un docente dinamizador del trabajo pedagógico orientado a mejorar las prácticas de enseñanza, la calidad de los aprendizajes y la convivencia» (Resolución n.º 3431, 2023, folio 23). Entre las tareas que debe desempeñar se mantienen las que caracterizan al perfil de este funcionario, que deberá elaborar un plan anual que presentará a la dirección. También, deberá priorizar los acompañamientos dentro del contexto de la institución, promover la reflexión a partir de los datos y las evaluaciones del centro y trabajar en conjunto de forma colaborativa con el cuerpo docente para generar los apoyos que cada estudiante requiere (Resolución n.º 3431, folio 24). Junto a lo anterior, también debe brindar apoyo y orientación estudiantil, coordinar con el equipo socioeducativo, establecer vínculos con las familias para mejorar los aprendizajes, acompañar a los grupos libres en caso



de que lo solicite la dirección del liceo y llevar un registro de las actividades realizadas (Resolución n.º 3431, folio 25).

Una de las novedades que presenta este perfil es buscar que esta figura docente esté presente todos los días en que se desarrollan actividades curriculares y que se incorpore a todos los centros de educación secundaria. De esta forma, se prevé que se asignen docentes, «uno o dos por centro educativo», por lo que habrá presentes profesores/as orientadores/as pedagógicos/as en «educación media básica y educación media superior», con una distribución de los cargos que atenderá a la «matrícula y vulnerabilidad del centro educativo» (Resolución n.º 3431, 2023, folio 26). Se disponen veinte horas reloj para este rol, durante las cuales cada docente trabaja según un «régimen de docencia indirecta: horas de 60 minutos» (Resolución n.º 3431, folio 25). Eso representa una reducción de la carga horaria en comparación con la asignada para el cargo en el llamado de 2015, en el que se ofrecían 30 o 40 horas, según la institución (ANEP, CES, 2015).

Con respecto a esta asignación de horas docentes, se mantiene una reducción en el trabajo asignado (se pasó de 30 o 40 horas a 20 horas). También se señala que a partir de 2024 este rol docente se ha incorporado a los liceos con bachillerato, para ofrecer estos acompañamientos pedagógicos a la totalidad de la población estudiantil de cada centro educativo.

6.3 Desafíos y sugerencias

Más allá de los datos relevados para este apartado y del informe anterior elaborado por el Observatorio, reiteramos la pregunta con respecto a los impactos cualitativos de las diversas modificaciones introducidas al formato escolar, tanto en la producción de política educativa como en las trayectorias educativas de los sujetos (ODED, 2023, p. 20).

Sin desconocer que el número de nuevas propuestas o modificaciones a las anteriores modalidades para la atención, el acompañamiento y la protección de trayectorias educativas es importante, destacamos algunos elementos que vale la pena señalar como preguntas respecto a las maneras de implementación o los fines detrás de este conjunto de mecanismos.

Con respecto a los fines, tomamos como ejemplo el proyecto de Trayectorias Protegidas del programa Aprender de la DGEIP. Sin negar que la rúbrica es una de las herramientas posibles para la evaluación, afirmamos que sólo adquiere sentido cuando es el docente quien la elabora de manera situada. En este punto, nos proponemos cuestionar el modelo de una rúbrica única que atiende trayectorias diversas, un mismo formato descriptivo que limita la riqueza de la descripción por basarse en una definición previa de las variables. En este modelo de rúbrica preestablecido, en parte se desaprovecha al sujeto que evalúa y su formación. Respecto a los sujetos evaluados, creemos que estos modelos pueden tener por fin la obtención de resultados concretos para la rendición de cuentas.

También surgen dudas respecto a la implementación, por ejemplo, la apuesta a la navegabilidad entre la DGE y la DGETP, que si bien resulta deseable, aún no está clara



en lo referido a los mecanismos de acompañamiento entre los distintos subsistemas. El procedimiento de reválidas no es claro, y el sistema de datos donde se respaldan las trayectorias de los estudiantes tampoco está unificado.

También se puede observar que algunas de las propuestas para la protección de las trayectorias soslayan aspectos fundamentales. Que las figuras y los roles se superponen, con lo que el objeto principal —a saber, la permanencia y el egreso oportuno del estudiantado— es dejado de lado, con figuras que no llegan a aterrizar en el territorio y quedan en el ámbito burocrático de las instituciones para las que fueron creadas.

Fuentes y bibliografía

- Administración Nacional de Educación Pública [ANEP]. (2023a). *Curso semipresencial de formación en acompañamiento a trayectorias educativas para equipos de referentes de trayectorias de educación media superior. Quinta edición, cohorte 2023*. <https://formacion.anep.edu.uy/node/1633>
- Administración Nacional de Educación Pública [ANEP]. (2023b). *Reglamento de Evaluación del Estudiante (REDE) de la Educación Básica Integrada*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/Marco-Curricular-Nacional-2022/Plan2023/REDE%202023v.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central, Dirección Sectorial de Integración Educativa [ANEP, Codicen, DSIE]. (2021). *Perfil de los articuladores pedagógicos en el marco del SPTe. Expediente n.º 2021-25-1000631*. https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2022/Llamados/20220830_Articuladores/Perfil%20Articulador.pdf
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central [ANEP, Codicen]. (2021). *Acta n.º 41, Resolución n.º 3137/021*. https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2022/Llamados/20220830_Articuladores/Res%203137-021%20Acta%2041.pdf
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central [ANEP, Codicen]. (2023). *Circular n.º 38/2023*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones-direcciones/secretaria-administrativa/circulares/2023c/Circular%20N%C2%B0%2038%20Crear%20la%20Direcci%C3%B3n%20Sectorial%20de%20Adquisiciones%20y%20LogC3ADstica-DEGI-ANEP-con-anexo.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Educación Secundaria [ANEP, CES]. (2015). *Acta n.º 62, Resolución n.º 66*. <https://www.dges.edu.uy/sites/default/files/normative/11566.PDF>
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Inicial y Primaria [ANEP, DGEIP]. (s.f.-a). *Asiste a la escuela todos los días. Plan de acción para mejorar la asistencia en educación inicial y primaria*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2023/noticias/agosto/230815/Plan%20ASISTE%202023.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Inicial y Primaria [ANEP, DGEIP]. (s.f.-b). *Monitor Educativo de la Dirección General de Enseñanza Inicial y Primaria*. <https://www.anep.edu.uy/monitor/servlet/datosnacionales>



- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Inicial y Primaria [ANEP, DGEIP]. (s.f.-c). *Plan Aprende+. Acciones para la mejora de los aprendizajes 2023-2024*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2023/noticias/agosto/230815/APRENDEmasV.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Inicial y Primaria [ANEP, DGEIP]. (s.f.-d). *Plan Avanza. Estrategias de acompañamiento para estudiantes de Educación Básica Integrada*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2023/noticias/agosto/230815/Plan%20AVANZA%202023-1.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Inicial y Primaria [ANEP, DGEIP]. (2023). *Circular n.º 38*. https://www.dgeip.edu.uy/documentos/normativa/ceip/2023/Circular38_23.pdf
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Inicial y Primaria [ANEP, DGEIP]. (13 de noviembre de 2023). *Síntesis nacional de las ATD realizadas en los centros educativos el 13 de noviembre de 2023*. <https://www.dgeip.edu.uy/documentos/2024/atd/SintesisNacionalATD20231113b.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Secundaria [ANEP, DGES]. (2015). *Convocatoria a conformar un registro de aspirantes para desempeñar el rol de Profesor Orientador Pedagógico (POP)*. <https://www.dges.edu.uy/normativas/exp-31156615-of-48115sr>
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Secundaria [ANEP, DGES]. (2023a). *Proyectos de acompañamiento pedagógico 2023. Orientaciones para su elaboración e implementación*. https://www.dges.edu.uy/sites/default/files/news/proyectosAP_2.pdf
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Secundaria [ANEP, DGES]. (2023b). *Resolución n.º 3431, Expediente n.º 2023-25-3-002978*. <https://www.dges.edu.uy/sites/default/files/normative/002978.pdf>
- Ceibal. (20 de octubre de 2023). *Ceibal obtiene una mención especial por su estudio piloto para reducir el ausentismo escolar en la educación primaria*. <https://ceibal.edu.uy/institucional/articulos/ceibal-obtiene-una-mencion-especial-por-su-estudio-piloto-para-reducir-el-ausentismo-escolar-en-la-educacion-primaria/>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (2023). *Nuevo curso de acompañamiento a trayectorias educativas*. <https://www.unicef.org/uruguay/historias/nuevo-curso-de-acompanamiento-trayectorias-educativas>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa [INEED], Mirador Educativo. (s.f.). *Tasa de promoción de ciclo básico de secundaria. Años 2008-2022*. <https://mirador.ineed.edu.uy/indicadores/tasa-de-promocion-de-ciclo-basico-de-secundaria-publica-33-2.html>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa [INEED]. (2023). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2021-2022. Tomo 1*. <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2021-2022/Informe-estado-educacion-Uruguay-2021-2022-Tomo1.pdf>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa [INEED]. (2024). *Reporte de Aristas 13. ¿Qué factores contribuyen a que algunos centros de educación media tengan mejores desempeños que los esperados?* <https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Reportes/Reporte-13-Factores-centros-educacion-media-mejores-desempenos-que-esperados.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social, Sistema Nacional Integrado de Cuidados [Mides, SNIC]. (2022). *Conocé el Sistema Nacional Integrado de Cuidados*. <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/publicaciones/conoce-sistema-nacional-integrado-cuidados>
- Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. (2023). *Facilitador de autonomía dentro de centros educativos públicos*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/facilitador-autonomia-dentro-centros-educativos-publicos>



Observatorio del Derecho a la Educación [ODED]. (2023). Trayectorias escolares. *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay 2022, 1*, 13-22. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. https://fhce.edu.uy/oded/wp-content/uploads/sites/3/2023/11/Informe_Anual_2022.pdf

PASTOR, C. A., SÁNCHEZ SERRANO, J. M. Y ZUBILLAGA DEL RÍO, A. (S.F.). *DISEÑO UNIVERSAL PARA EL APRENDIZAJE (DUA). PAUTAS PARA SU INTRODUCCIÓN EN EL CURRÍCULO*. [HTTPS://WWW.EDUCADUA.ES/DOC/DUA/DUA_PAUTAS_INTRO_CV.PDF](https://www.educadua.es/doc/dua/dua_pautas_intro_cv.pdf)



7. Debates y perspectivas de actores vinculados a los colectivos organizados sobre el derecho a la educación

Felipe STEVENAZZI ALÉN¹ y Victoria DÍAZ REYES²

Este capítulo aborda de forma sintética debates y perspectivas en torno al derecho a la educación y las políticas educativas implementadas por actores colectivos vinculados a la educación, poniendo foco en el año 2023. Entre estos colectivos se encuentran: Asambleas Técnico Docente (ATD), Asociación de Maestros del Uruguay (Ademu) y la Federación Uruguaya de Magisterio y Trabajadores de Educación Primaria (FUMTEP), Familias Organizadas de la Escuela Pública (FOEP), Familias Organizadas del Liceo Público y UTU (FOLP). Para este informe se realizaron, durante la segunda quincena de marzo de 2024, una serie de entrevistas a actores relacionados con dichos colectivos.

7.1. Disputas que surgen de las Asambleas Técnico Docente

Desde la Mesa Permanente de la ATD de Educación Inicial y Primaria, se propone una concepción del derecho a la educación como «un derecho humano fundamental para todos y todas a lo largo de toda la vida» (Entrevista 3 [E3], 2024)³ que «no es nominal ni permanece estanco en el tiempo, sino que se va resignificando» (E3) y se entiende que «no es una cosa natural, sino una conquista que logran los pueblos en un determinado momento histórico en función de una fuerza política medular» (E3). Además, se señala cómo se vienen «enfrentando las intenciones privatizadoras y mercantilizadoras, porque donde está el interés económico, no está el derecho» (E3).

1. Doctor en Educación por la Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina). Magíster en Ciencias Sociales, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, Argentina). Licenciado en Ciencias de la Educación por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (fhce) de la Universidad de la República (Udelar). Integrante del Grupo de Estudio y Trabajo Forma Escolar y Experimentación Pedagógica (getrafeep), fhce, Udelar.

2. Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata (unlp, Argentina). Magíster en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación, fhce, Udelar. Licenciada en Ciencias de la Educación, fhce, Udelar. Maestra de Educación Primaria, Consejo de Formación en Educación (cfe). Integrante del getrafeep, fhce, Udelar.

3. Entrevista 3. (2024). Entrevista a referentes de la Mesa Permanente de la ATD de Educación Inicial y Primaria.



Por otra parte, de acuerdo a la ATD de Educación Secundaria, este derecho se ve arraigado a una «postura muy fuerte en cuanto a la autonomía y el cogobierno, que son los principales principios de defensa» (Entrevista 4 [E4], 2024).⁴ Por tal motivo, se propone que el centro para el colectivo se encuentra en «el derecho de ser educado» (E4), a pesar de «los aspectos estructurales que lo condicionan y obstaculizan» (E4). Para esto se asume que «la educación, para ser analizada en términos de derechos humanos, debe asumir una perspectiva de la pedagogía crítica, que es la que logra poner sobre la mesa esos elementos estructurales que muchas veces son inhibidores de ese ejercicio del derecho a la educación» (E4).

En consonancia, la ATD de Formación Docente explica que el eje central está de su parte «en lo que es la propuesta de la educación en derechos humanos» (Entrevista 5 [E5], 2024),⁵ enfatizando que tal visión se relaciona con lo acontecido en «América Latina, con los movimientos sociales, los pueblos originarios, los llamados grupos minoritarios, que han tenido que salir y luchar por el mismo, así como concretar su valor de vida, abogando por proyectos dignos, justos» (E5).

En relación con las disputas establecidas con la política educativa, la mesa permanente de la ATD de Educación Inicial y Primaria plantea discrepancias que se sustentan en el conocimiento en territorio, desde allí se enuncia que «hay cuestiones que son muy teóricas y nunca se pueden llevar a la práctica» (E3). En coherencia con ello, la ATD de Secundaria expone que estas no avistan una pluralidad de problemas, que remiten a

cuestiones más aplicadas a la realidad de secundaria muy complejas, que no se tienen en cuenta: adolescentes que no están en la edad coordinada con los grados de secundaria, también educación de adultos, estudiantes en contextos de encierro, educación para sectores de la población que están en franca vulnerabilidad, en situaciones de inseguridad alimentaria, bajo situaciones de violencia doméstica o en relación con la salud mental, con discapacidades (E4).

Ante lo expresado y en pos de defender un derecho a la educación que se encuentra vulnerado por dichas políticas, el colectivo perteneciente a educación inicial y primaria manifiesta que «la normativa llevada a territorio hace agua, no condice con la realidad, ya que se trata de un inmenso paraguas que no termina cubriendo a nadie» (E3). Por lo expuesto, el colectivo entiende que la política educativa actual termina por dejar

al maestro solo, librado al azar, en su medio, en una lucha cotidiana, cuerpo a cuerpo, con su realidad, sin recursos, en medio de una transformación que tiene un impacto en la educación y en lo que le quita a esta, en una lucha entre lo que se dice que se debe hacer y lo que es (E3).

4. Entrevista 4. (2024). Entrevista a referente de la Mesa Permanente de la ATD de Educación Secundaria.

5. Entrevista 5. (2024). Entrevista a referente de la ATD de Formación Docente.



La ATD de Secundaria, mientras tanto, explica que en los colectivos docentes «no se tienen las herramientas para poder hacer frente a ese tipo de circunstancias, por ejemplo, desde el punto de vista de la infraestructura, como la famosa rampa del liceo IAVA» (E4).

Sobre la transformación curricular integral, por otro lado, la Mesa Permanente de la ATD de Educación Inicial y Primaria marca que al analizarla se ha visto que «parte de una organización desorganizada, extremadamente planificada, que no tiene ingenuidad, no es improvisada ni errática» (E3). Por ello, se ha trabajado con una pregunta clave: «¿quién está pautando el derecho a la educación en la actualidad?» (E3). Eso ha permitido establecer «una crítica que se basa en cómo se encuentra pautada en necesidades que no son propias de niños y adolescentes uruguayos» (E3). Sostienen que se aplican «paquetes ya prontos, como sucedió en España, Perú en la época de Fujimori, en México, que fueron un absoluto fracaso, para aplicarlos de cualquier manera, siendo que hay maestros que piensan» (E3). En simultaneidad, se distingue «una preocupación expresa por el derecho a la educación y las tensiones que implica la incorporación de lógicas propias de lo privado, así como intentos de apertura al mercado», que coloca a la educación como parte de «un botín de interés económico, por el presupuesto que se le ha asignado, si no por todo lo que representa» (E3). En correlación, la ATD de Secundaria indica que más allá de que «se habla por todo lo alto de la misma, se asume una postura sumamente crítica» (E4), puesto que se comprende que esta «va buscando a la educación como una especie de botín electoral» (E4). A su vez, se enfatiza que dicha «iniciativa se hizo de entrada de espaldas a los colectivos docentes que nunca fueron convocados para incidir en la orientación» (E4).

De ese modo, «no se comparte la educación basada en competencias, que ha sido bastante publicitada a partir de evaluaciones que se han hecho en Escocia, Finlandia, Portugal, que muchas veces son los referentes y que están dando marcha atrás hoy en día en eso» (E4), tampoco «las transformaciones reglamentarias en proyectos o planes como el plan Martha Averbug de 1994 o el Plan 2013, que terminaron vaciándolo de su contenido original, de lo que motivó su formulación» (E4). La disputa, para este colectivo, se establece con «los fundamentos pedagógicos que están por detrás de la transformación educativa y con los recortes presupuestales, más alumnos por grupo, a la vez que señalar que «la centralidad la tiene el estudiante» (E4), que termina siendo un discurso vacío, asociado con un interés, así como con un programa político ideológico asociado a la formación de habilidades blandas, que suena muy lindo, pero deja de lado la tradición humanista, intelectual que ha sido la tónica histórica de la educación pública uruguaya (E4).

Para la ATD de Formación Docente, en el marco de dicha transformación, se da una «existencia de un recorte en los diseños curriculares, planes actuales, en lo que respecta a la formación en educación» (E5), ya que se han enmarcado desde

una versión muy abreviada del ser humano, desde una mirada de *homo economicus*, que remite solamente a la visión de la economía global, de un *homo tecnológico*, pero solo desde la era tecnológica, por eso se habla de logros, desempeños, perfiles (E5).



Es esto lo que conlleva según sus señalamientos a «una expansión de un sentido económico y privatizador, desde el cual otras dimensiones de la condición humana, del proceso de hominización, se encuentran restringidas» (E5). En pocas palabras, se trata de

una gran reforma que se viene dando a nivel global, que el mismo Plan Bolonia fue habilitando y que se fue expandiendo en todos los niveles educativos, que contrae un cambio de nomenclatura, que solo es una idea de transformación sin transformación, que hace que el derecho a la educación se encuentre en una versión abreviada (E5).

Asimismo, genera que la formación docente tenga «un vaciamiento en el eje vertebrador de la formación en educación, que es el eje pedagógico, que siempre distinguió la profesión de los educadores» (E5).

Adicionalmente, desde las ATD, se advierte una inquietud con respecto al papel que asume el Estado, sobre todo ante el «interés de los sectores empresariales por disputar los recursos que los Estados destinan para la educación pública, así como ir por la colonización cultural, un doble juego de interés económico y cultural» (E3), que desdibuja la educación como bien público, en donde el rol del Estado es el de garantizar el pleno derecho de todos los ciudadanos, pero sobre todo de las niñas, al desarrollo pleno no solo de lo intelectual, sino desde lo cultural, psíquico, emocional (E3).

Para finalizar, desde esos fundamentos, se reivindica que los docentes «son capaces de elaborar propuestas brillantes pensadas con base en el sentido e idiosincrasia de lo que es Uruguay en pos del derecho a la educación» (E3).

7.2. Discusiones que se originan en la Federación Uruguaya de Magisterio y Trabajadores de Educación Primaria

A partir de la existencia de «ciertos principios básicos que son los que no solo regulan, sino que enmarcan la historia del magisterio y que además se han ido ampliando, reivindicando» (Entrevista 1 [E1], 2024),⁶ el colectivo afirma no solo que el derecho a la educación es uno de ellos, sino que es «una línea que es transversal a todas las propuestas» (E1) que se realizan. Por ese motivo es que se aboga, particularmente, por «el derecho no a cualquier educación, sino a la mejor para todas las infancias» (E1).

En ese sentido, FUM-TEP comprende que en la coyuntura, este derecho se encuentra «recortado, menoscabado» (E1). En primer lugar, por causa de encontrar «escuelas en el país con más de 35 alumnos por grupo» (E1), esto puede constatarse mayormente en las «escuelas de tiempo extendido, 32 niños, 33 niños» (E1), que se origina al fusionar grupos, quitar cargos docentes. Como segunda causante, el colectivo alerta sobre el recorte del Programa Maestros Comunitarios; de esto se desprende el planteamiento de «crear más cargos de maestros comunitarios, pero en territorio, no en

6. Entrevista 1. (2024). Entrevista a referente de la Federación Uruguaya de Magisterio y Trabajadores de Educación Primaria ([FUM-TEP]).



cargos» (E1), puesto que es «esa figura en territorio y en los hogares la que está defendiendo el derecho a la educación» (E1).

Con respecto a las dificultades para efectivizar el derecho a la educación, la FUM-TEP señala que «lo más significativo es la ausencia del Estado» (E1), en especial, en los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF), en lo que corresponde a la primera infancia, «pero también en la policlínica, que hace que esas infancias, que debían acceder a algo que se supo derecho natural no lo hace» (E1). En ese sentido, expresan que debido a tal ausencia, niñas y niños «llegan a las escuelas, a las instituciones con hambre, sin abrigo, sin documento, sin la cédula» (E1). Por ello, indican que la FUM-TEP se aboca, sobre todo, a marcar como «fundamental la presencia del Estado, con instituciones, para brindar contención y apoyo en esas cuestiones» (E1), ya que «la escuela sola no puede» (E1) porque requiere «de otras instituciones y de ese trabajo en redes [...] que años atrás, estaban presentes físicamente, en lo cotidiano de los barrios» (E1). Lo plasmado es lo que, en definitiva, «menoscaba no solo el derecho, sino también el trabajo de la escuela, porque la escuela no puede quedarse solamente en cuatro paredes» (E1).

La FUM-TEP denuncia, en tanto, que se retorna a pensar en «un destino predeterminado socialmente hablando» (E1) que nada sintoniza con la idea de «Violeta Núñez de la educación como antidesestino» (E1). E incluso, observan que tal cuestión contrasta considerablemente con colegios que están en el barrio Casavalle, como Jubilar e Impulso que «se han llevado a grupos enteros de las escuelas» (E1) desde un discurso que sostiene: «lo que tenés que hacer es terminar el liceo, después te vamos a ayudar a ir a la facultad y así te vas a ir de este barrio» (E1), que atenta contra el derecho a la educación y el derecho a la identidad, en la medida que no contempla que el «barrio aportó a la construcción de alteridad y subjetividad» (E1), ni busca «la construcción del sujeto, de ese sujeto político» (E1).

Desde las aristas mencionadas, la FUM-TEP comprende que, necesariamente, debe volverse sobre una interrogante sustantiva: «¿qué docente tenemos o qué docentes queremos para contribuir y defender ese derecho a la educación?» (E1), sobre todo, ante una transformación curricular que resulta en «una imagen difusa» (E1), en un «mar de incertidumbres curriculares, de gestión de política educativa, de economías [...] en cuanto lo laboral, de falta de certezas en la gobernanza global» (E1), que deja a «un colectivo perdido frente a las decisiones curriculares y pedagógicas en general» (E1) porque de cierta forma, se plantea «un programa y algunas competencias, pero no saben, si estas tienen que ir unidas con los contenidos» (E1) y, a la vez, se retrocede, no se incluyen ciertos conocimientos como el artístico, que perjudican considerablemente el derecho a la educación.

7.3. Controversias señaladas por Familias Organizadas de la Escuela Pública

Desde FOEP se entiende que el derecho a la educación «es el ejercicio pleno del derecho que tiene que ver con el acceso, con la posibilidad de permanecer, también de



participar, para integrar la cabalidad» (Entrevista 2 [E2], 2024).⁷ Cuando se habla de acceso, se remite al «acceso físico, también a las posibilidades de sociabilizar con pares, a ser contenidos» (E2).

Las FOEP señalan un proceso de deterioro del derecho a la educación, que se viene profundizando, y para dar cuenta de ello enumeran una serie de elementos, que según entienden tienen que ver con «un montón de cosas que se fueron profundizando en el correr de los años» (E2), entre lo que reconocen que «la pandemia es una, pero hay problemas que son de larga data, pero se fueron profundizando» (E2).

Identifican, por otro lado, escasos espacios de participación: dimensión que es «un poco la razón inicial de ser del colectivo» (E2). De esa forma, dan cuenta, a modo de ejemplo, de la escasa cantidad de Consejos de Participación que se conforman en las escuelas, lo cual es parte de esa dificultad señalada. Esto genera que no sean tomados como espacios para el planteo y resolución de conflictos y, a su vez, reconocidos como espacios pedagógicos en los cuales se haga un ejercicio efectivo de la participación, el debate y el acuerdo. En el mismo sentido, y como una pérdida, señalan «la no participación de los docentes en los consejos, lo cual directamente ha afectado a los estudiantes, no solamente a los docentes» (E2), y ven que por esta causa en

la configuración de los programas educativos[...] «las modificaciones que se han hecho soslayan los contenidos: el desplazamiento de la educación en salud sexual, la educación en la diversidad, lo que tiene que ver también con la historia reciente (E2).

A raíz de esto, la participación aparece «en función de temas o problemas emergentes» (E2) cuando, de acuerdo a su mirada, esta debe verse «no solamente porque lo diga la Ley de Educación, en función de una práctica permanente de construcción» (E2).

En esa misma tónica de señalar dificultades, resaltan el lugar de las «supuestas autonomías que se dan como superpoderes, que se dan a las direcciones, a los equipos en cada escuela» (E2), pero según el colectivo, ven que luego «sucede todo lo contrario, que lo que se hace es un deslinde de responsabilidades desde la administración nacional» (E2). Esta contradicción entre el plano discursivo y práctico también ha sido advertida por nosotros (Stevenazzi Alén y Díaz Reyes, 2021, 2023), a partir del trabajo de campo y entrevistas con docentes.

También FOEP destaca un retroceso en relación con lo que se plantea como recortes presupuestales a partir de la reducción de cargos docentes, ya sea por la vía de unificar grados, entre los que se considera tienen pocos alumnos, como a través de incrementar el número de estudiantes por clase. Asimismo, marcan una «falta de aplicación correcta de lo que es el impuesto de Primaria» (E2), ya que realmente entienden que nunca han visto «una rendición clara sobre eso» (E2), de ahí que se pregunten «¿cómo se ejecuta?» (E2) y observen

7. Entrevista 2. (2024). Entrevista a referente de Familias Organizadas de la Escuela Pública ([FOEP]).



una reducción en la calidad de la comida, una reducción también de los controles de esa calidad y también una reducción del alcance, que empezó en pandemia, porque antes existían normativas con relación a eso, pero no existía una instrucción directa de Primaria de que las maestras tuvieran que elegir qué chiquilines tenían derecho a acceder al comedor o al ticket (E2).

En la misma dirección de remarcar que se recortan recursos, se plantea la escasez de materiales al enfatizar que «el año pasado [...] a muchísimas escuelas no les llegaron los libros de trabajo a los chiquilines» (E2) o que «en algunas clases, por ejemplo, le llegaban cinco libros, por lo cual tenían que trabajar en grupo» (E2), lo que ocasionaba que había «escuelas que les llegaba a cada niño y escuelas en que no» (E2), y se entiende que «eso también genera desigualdades» (E2).

7.4. Tensiones identificadas por Familias Organizadas del Liceo Público y UTU

Por su parte, FOLP plantea, desde un «rescate del colectivo en el que ha intentado tener perfil propio, reconociéndose como una organización social» (Entrevista 6 [E6], 2024),⁸ que la defensa del derecho a la educación ha sido compleja, a causa de las dificultades que tienen con respecto al acceso a información porque no se tiene un diálogo directo «con las autoridades educativas que definen el sistema educativo» (E6). Al respecto, resaltan que «se ha intentado buscar información, desde las madres, los padres, las familias que van todos los días hasta el liceo» (E6). Reclaman que en varias oportunidades se enteran «de las decisiones cuando se llega a la puerta del liceo» (E6), e indican que, para el colectivo, proceder de ese modo «es la peor decisión» (E6). Posteriormente, FOLP, de acuerdo a su relato, trata de cotejar esos datos para tener «una mirada propia como familias» (E6), pero siempre viene «corriendo de atrás en eso [...], sobre todo porque cuando se hacen algunas críticas o comunicados, la dirección de Secundaria ya cambió la decisión, la resolución, porque se va y viene en las decisiones» (E6).

En lo que respecta a «cómo pega la transformación educativa» (E6), FOLP menciona que tienen una postura crítica al respecto, «porque hay un tema con la propia implementación» (E6) y a la vez «es una reforma que se va haciendo sobre la marcha» (E6). Alertan, en cuanto a lo mencionado, que FOLP se ha preguntado sobre «¿cómo se pudo después de la pandemia, apretar el acelerador en la implementación cuando se tenían tantos pendientes?», (E6) y especifican que, en tal caso, era necesario «revisar los planes y la implementación de los planes» (E6), cuestión que no sucedió, ya que se dijo: «El plan lo aplico igual como venía de campaña» (E6), y eso generó contradicciones, por ejemplo que «las inspecciones definieron diferentes cosas dependiendo del liceo» (E6).

8. Entrevista 6. (2024). Entrevista a referente de Familias Organizadas del Liceo Público y UTU ([FOLP]).



Señalan sus discrepancias con «la eliminación de los consejos» (E6) y que «la instalación de direcciones generales marca otra discrecionalidad cuando se revisa un tema, además de un marco personal y una mirada muy corta del sistema educativo» (E6). Ante esto, se plantea una reivindicación de «la voz de los docentes, porque los consejos incluían la representación docente» (E6).

Para culminar, FOLP menciona su preocupación por «los recortes detectados, cuando dicen que habrá equipos multidisciplinares, y se encuentra en un liceo una sola psicóloga para ochocientos estudiantes, también en el tema de la alimentación, de su continuidad en el liceo» (E6) que se conjuga con el problema de los «Centros María Espínola, que teóricamente iban a aclarar todo, el liceo de tiempo completo, que iban a incluir a las comunidades educativas» (E6), que hasta ahora solo han mostrado anuncios, que según su perspectiva remiten a «una inauguración de centros» (E6).

7.5. Puntos comunes planteados sobre el derecho a la educación

En el desarrollo de este capítulo, se ha logrado detectar una importante sintonía en los énfasis que los colectivos entrevistados han hecho, en relación con el derecho a la educación y las políticas educativas desarrolladas durante el año 2023. Estos acuerdos no son menores, si tenemos en cuenta que las visiones y conocimientos sobre lo educativo se construyen desde lugares diferentes. Sin embargo, familias y docentes, desde sus colectivos, plantean muchos puntos en común; con énfasis y desde posiciones distintas van en una clara coincidencia en la identificación de las dificultades, al igual que en las posibilidades para su superación.

Al mismo tiempo, se hace evidente un reclamo que, en forma unánime, aboga por contar con instancias de participación y diálogo. De igual manera, aparece una coincidencia en los señalamientos acerca del perjuicio que ha provocado la eliminación de los consejos y, con ello, los representantes del orden docente, lo que lleva a un empobrecimiento en la complejidad y discusión de las respuestas que desde el sistema educativo se plantean. La contracara de esto es lo señalado desde FOEP en relación con la escasa conformación de consejos de participación en los centros educativos, esto con la consiguiente conlleva pérdida de un espacio pedagógico, más allá de que siguen figurando en la Ley General de Educación.

Por otra parte, otra dimensión sobre la que también hay acuerdo es en la mirada crítica a los recortes presupuestales, a través del incremento de la matrícula por grupo, las dudas con relación a cómo se ejecuta el impuesto de Educación Primaria, la distribución de materiales de apoyo al trabajo docente.

En concordancia, además, existe un pronunciamiento en cuanto a la apelación a la autonomía de los centros y, por otro lado, sobre una constante vigilancia en torno a los procedimientos burocrático-administrativos que muchas veces terminan dificultando el trabajo pedagógico. En esa dirección, las autonomías son leídas como una desresponsabilización del Estado en las decisiones, que son transferidas a quienes sostienen las instituciones educativas.



En sintonía con lo ya referido, se plantea que la transformación educativa trae consigo un desasosiego en relación con la forma de trabajar, debido a los constantes cambios en las definiciones que se plantean desde una ejecutividad que trasunta poco debate, sumado a la incertidumbre laboral a través de la reducción de cargos docentes.

En este marco de dificultades descritas en las entrevistas, de las que aquí presentamos una apretada síntesis, queda la sensación de un retorno al planteo de la escuela como último espacio de lo público (Redondo y Thisted, 1999), luego del retiro de algunas políticas sociales que habilitaban y desafiaban a la escuela a un trabajo en red, desde el cual se podían conformar respuestas más integrales, a la vez que contar con otros apoyos para el trabajo docente.

Referencias bibliográficas

- Redondo, P. y Thisted, S. (1999). Las escuelas primarias en los márgenes. Realidades y futuro. En A. Puiggrós (Comp.), *En los límites de la educación.: Niños y jóvenes del fin de siglo* (pp. 143-189). Homo Sapiens.
- Stevenazzi Alén, F. y Díaz Reyes, V. (2021). Lo escolar atravesado por la crisis sociosanitaria, cambio de gobierno y las políticas educativas. *Revista Argentina de Investigación Educativa*, 1(2), 117-136.
- Stevenazzi Alén, F. y Díaz Reyes, V. (2023). Autonomía del trabajo docente. Repercusiones del cambio de gobierno y de políticas educativas. *Cuadernos del CIESAL*, 2(22), 1-19. <https://doi.org/10.35305/cc.v2i22.9>

Entrevistas citadas

- Entrevista 1. (2024). *Entrevista a referente de la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM-TEP)*.
- Entrevista 2. (2024). *Entrevista a referente de Familias Organizadas de la Escuela Pública (FOEP)*.
- Entrevista 3. (2024). *Entrevista a referentes de la Mesa Permanente de la Asamblea Técnico Docente (ATD) de Educación Inicial y Primaria*.
- Entrevista 4. (2024). *Entrevista a referente de la Mesa Permanente de la Asamblea Técnico Docente (ATD) de Educación Secundaria*.
- Entrevista 5. (2024). *Entrevista a referente de la Asamblea Técnico Docente (ATD) de Formación Docente*.
- Entrevista 6. (2024). *Entrevista a referente de Familias Organizadas del Liceo Público y UTU (FOLP)*.



8. Derecho a la educación en sexualidad en el sistema educativo

Natalia MAIDANA BRAZEIRO¹ y Felipe TORRES²

Introducción

El capítulo presenta un panorama sobre el derecho a la educación en sexualidad en el sistema educativo uruguayo. En particular, se analiza la situación actual del Programa de Educación Sexual (PES) creado en 2008, los avances y retrocesos en la incorporación de la Educación Sexual (ES) al sistema educativo y los enfoques que orientan su abordaje en el marco de la transformación educativa que actualmente está en proceso de implementación.³ Al ser la primera vez que se aborda este punto en el informe anual, se incluye una breve contextualización de la temática.

8.1. Creación del Programa de Educación Sexual, entramado institucional e incorporación de la Educación Sexual en los centros educativos

Durante el año 2005, el gobierno uruguayo se planteó la voluntad de incluir formalmente la ES en el sistema educativo público. En el año 2006, se inició el proceso de articulación institucional y se constituyó la Comisión de Educación Sexual, responsable de elaborar e implementar un plan para la incorporación de la ES en el sistema educativo. La comisión trabajó en el marco de la Ley General de Educación (LGE) (2008), la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva (2008), la Ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres (2007), entre otras normativas y compromisos nacionales e internacionales que fueron robuste-

1. Doctoranda en Sentidos, Teorías y Prácticas de la Educación en la Universidad Nacional del Litoral (UNL, Santa Fe, Argentina). Magíster en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), México - Uruguay. Profesora de Educación Física por el Instituto Superior de Educación Física (ISEF) de la Universidad de la República (Udelar). Integrante del Grupo de Investigación Políticas Educativas, Cuerpo y Currículum por el ISEF y de la Línea de Investigación Géneros, Sexualidades y Cuerpo en la Educación (ISEF - FHCE). Educadora Sexual por la Sociedad Uruguaya de Sexología.

2. Maestrando en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Udelar. Licenciado en Educación Física por el ISEF, Udelar. Integrante del Grupo de Investigación Políticas Educativas, Cuerpo y Currículum por el ISEF y de la Línea de Investigación Géneros, Sexualidades y Cuerpo en la Educación (ISEF - FHCE).

3. Se toman como fuentes para el análisis diversos documentos de acceso público (leyes, resoluciones, marcos curriculares, programas, evaluaciones institucionales y otros), sitios web de organismos públicos y publicaciones recuperadas de medios de prensa.



ciendo garantías para niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de los derechos sexuales, reproductivos, a la salud, igualdad de género, diversidad sexual y a una vida libre de violencia. En 2008, se crea efectivamente el PES, dependiente de la Dirección de Derechos Humanos del Consejo Directivo Central (Codicen) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Ese año se comienza a incorporar la temática al proceso educativo en todos los niveles de la educación formal, «en un contexto que contemple derechos, el concepto de ciudadanía, el desarrollo con equidad y que incluya calidad académica y solvencia profesional, con un fuerte componente de articulación con los distintos niveles del sistema» (Administración Nacional de Educación Pública - Fondo de Población de las Naciones Unidas [(ANEP - UNFPA), 2017, p. 18). Las líneas estratégicas definidas por el PES fueron la formación de docentes de todos los subsistemas, la producción de conocimiento, el establecimiento de Centros de Referencia y Documentación y de Grupos Departamentales (ANEP, Codicen, s.f., p. 11). Para su desarrollo se generó una estructura central con cargos contratados para la coordinación, la secretaría y una persona responsable del centro de referencia bibliográfica y de educación a distancia.

Como expresara una de las referentes de la gestación del PES, la doctora Stella Cerruti, se partió de reconocer la necesidad de un cambio de paradigma: trascender

la educación sexual tradicional y mayoritariamente centrada en los aspectos biológicos, las conductas sexuales, el hacer sexo-genital y sus consecuencias para la salud en los ámbitos reproductivo e infecto-contagioso [...]. Incorpora una perspectiva más abarcativa, basándose en que la sexualidad constituye un aspecto legítimo e imprescindible para el desarrollo saludable de las personas y es un derecho humano inalienable, de importancia sustantiva para la construcción misma del “ser” y de los vínculos que establece (ANEP, Codicen, 2008, pp. 57, 58).

El enfoque integral en el abordaje de la ES se distancia de una mirada centrada en conductas individuales y situaciones descontextualizadas, que interviene sobre las consecuencias, y no las causas. Asimismo, se enfatiza en que «abordar la Educación Sexual desde un modelo integral implica posicionarse en un enfoque transversal, desde las perspectivas de derechos, de género y de diversidad» (ANEP, Codicen, s.f.-a).

La implementación y curricularización del PES se realizó de manera diferente en cada uno de los subsistemas, respondiendo a las distintas tradiciones y formas organizacionales. En Educación Inicial y Primaria se propuso que sea abordado por las maestras y los maestros de clase, y los contenidos se insertan en las áreas de conocimiento social, corporal y de la naturaleza. En el Consejo de Educación Secundaria (CES) se creó la figura del referente en sexualidad, un/a docente por cada centro educativo con diez horas semanales para transversalizar su abordaje, para trabajar con docentes de otras asignaturas, con estudiantes y con sus familias. También se crearon cargos de docentes articuladores regionales, docentes referentes en ES en el centro de recursos para estudiantes ciegos y de baja visión y duplas docentes para ES en contexto de encierro. En Educación Técnico Profesional se implementó el taller Educación para la



Sexualidad y la Adolescencia, obligatorio para 1.º y 2.º año, y una formación específica para las personas encargadas de los internados rurales. A nivel de la Formación en Educación se incorporó un seminario de Educación Sexual en todas las carreras del Núcleo de Formación Profesional Común (el conjunto de maestras/os, maestros, maestros/as técnicos/as y profesores/as de todo el país) con una carga horaria de 30 horas, cursos de especialización en el Instituto de Perfeccionamiento de Estudios Superiores (IPES) y formación de estudiantes avanzados en la aplicación del Mapa de Ruta para Situaciones de Maltrato y Abuso Sexual, en Niños, Niñas y Adolescentes Detectadas en el Ámbito Escolarr y niño. En el Instituto de Formación en Educación Social (IFES) se incorporó la asignatura curricular Sexualidad, de carácter semestral, con una carga horaria semanal de 3 horas (ANEP, Codicen, s.f.-C; ANEP-UNFPA, 2017).

Desde su gestación, el PES apuntó a consolidarse como política de Estado, destacándose el vasto marco normativo nacional e internacional en el cual se asienta,⁴ la creación de institucionalidad, el trabajo articulado interinstitucional, el apoyo de organismos internacionales⁵ y la construcción participativa que incluyó a diversos actores y a la comunidad educativa en general. Entre los ejemplos del trabajo articulado se encuentran: la Red de Género (Dirección de DDHH y subsistemas de ANEP, Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres], Mides), el Programa de Formación para la Igualdad (Ministerio de Educación y Cultura [MEC, 2022], ANEP, Inmujeres y Plan Ceibal) y la campaña Noviazgos Libres de Violencia (Mides, Inmujeres, 2022). A su vez, se realizaron tres evaluaciones del PES (2008, 2009 y 2015), y en el año 2014 se efectuó una consultoría técnica con el apoyo de UNFPA, a partir de la cual se identificaron fortalezas y debilidades en la implementación del PES en cada subsistema. Una de las principales debilidades señaladas refiere a la formación docente, considerando que no hubo — ni hay— propuestas de formación pública de grado o de posgrado sobre educación en sexualidad (ANEP-UNFPA, 2017).

En suma, podría afirmarse que de la mano de la LGE y la creación del PES se consolidó, por primera vez en la historia, una política de ES⁶ que se implementó de forma transversal en todo el sistema educativo, desde educación inicial hasta formación en educación, y que capacitó a un gran número de docentes en diversas temáticas vinculadas a la sexualidad. El foco en los derechos humanos, la perspectiva de género y diversidad sexual señalan un cambio de paradigma, tomando distancia de enfoques tradicionales centrados en la biología y la prevención de riesgos, aunque ambos enfoques coexistieron (Benedet, 2015).

4. (Fondo de Población de las Naciones Unidas [unfpa], s.f.; Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo [inddhh] -- UdelarUniversidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales [fcs], Unidad de Métodos y Acceso a Datos [inddhh – Udelar, fcs, umad], s.f.; Fondo de Población de las Naciones Unidas unfpa - Ministerio de Salud Pública [unfpa - msp], s.f).

5. En particular, el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (unfpa) desde el inicio del pes en cuanto a financiamiento, asesoramiento técnico, evaluación y publicaciones.

6. Para ahondar en las anteriores iniciativas de es que no lograron consolidarse en el sistema educativo, ver en las referencias bibliográficas: Darré (2005) y Viscardi et al. (2021).



8.2. Educación Sexual en la trama de la transformación curricular

El PES se mantuvo en pie hasta el año 2019 (ANEP, Codicen, s.f.-b), y a partir de 2020 quedó casi sin recursos humanos, sin coordinación, y los concursos pendientes no se concretaron, en un proceso de erosión de su estructura institucional central. Sin embargo, la ES sigue siendo una línea de trabajo de la Dirección de Derechos Humanos de ANEP, Codicen. En la nueva gestión se continuaron (no sin vaivenes) algunas líneas de acción y recursos que estaban institucionalizados, como la figura del referente de sexualidad en los liceos del país, que fueron coordinados por dos personas con formación específica y con vasta experiencia de trabajo en el PES, que continuaron en sus cargos. Según datos proporcionados por la ANEP, el 95 % de los liceos en 2024 contará con referentes de Educación Sexual (ANEP, DGES, 2024).

Como se señaló, el PES postuló una noción de educación sexual integral sustentada en un abordaje transversal desde una perspectiva de derechos, género y diversidad, en una articulación entre las ciencias de la salud, las ciencias sociales y de la educación, y en una concepción abarcativa de la dimensión afectivo-vincular, que no se ciñe a los vínculos de pareja e incorpora el afecto y el placer como componentes fundamentales de la sexualidad. Si se recorren los documentos y programas educativos,⁷ abundan las referencias al género (*equidad de género, roles de género, estereotipos de género, discriminación de género, etc.*) y prevalece una concepción del género como construcción social. Cobran fuerza expresiones que remiten a la desnaturalización de las construcciones y estereotipos, frente a la producción histórica de la desigualdad de género y contra toda forma de discriminación, acoso y violencia. La diversidad sexual, si bien aparece mencionada en algunos programas de formación, no parece ostentar un lugar tan central como el género, y por momentos el tono dominante es una referencia a la diversidad a secas, sin alusión a lo sexual.⁸

Al revisar los documentos curriculares de la transformación educativa, se presenta un escenario bien distinto al anteriormente expuesto: se evidencia un borramiento de los contenidos de ES en los programas y se puede inferir un cambio de enfoques y perspectivas, que por un lado evocan, sentidos más tradicionales arraigados a una concepción biologicista-esencialista de la sexualidad y que, por otro, incorporan nuevos sentidos en los que la ES parece confundirse con la educación emocional (EE). Esto llama la atención, pues en una entrevista realizada a la directora de Planificación Educativa de la ANEP sobre la transformación educativa, Adriana Aristimuño (2023) se-

7. Para el análisis presentado se consideraron diversos documentos (anep, Codicen, 2008; anep, Codicen, s.f.-c), así como programas elaborados por la Comisión de Educación Sexual y otros documentos curriculares.

8. Esta lectura coincide con diversos estudios que han señalado el tono atenuado de un enfoque clásico de género y derechos, que no cuestiona en profundidad la heteronormatividad y permanece ligado a una concepción de la sexualidad centrada en la heterosexualidad y la reproducción (Benedet, 2015; Benedet y López, 2015).



ñalaba (en virtud de una encuesta realizada a estudiantes del sistema de educación formal) que «los estudiantes uno de los temas que más quieren es tener educación sexual». Sin embargo, al mismo tiempo, apuntaba que es preciso «dejarlo abierto a la participación juvenil» (en relación a talleres optativos) y que la ES estaría contenida en las competencias intrapersonales.

Una atenta lectura del Marco Curricular Nacional 2022 (ANEP, s.f.) muestra, en cambio, que la competencia intrapersonal no contempla a la ES, salvo que se suponga equivalente a la EE o en directo vínculo con la educación física o artística, únicas áreas mencionadas. Por otra parte, si la ES se incluye —en algún sentido no explicitado— en la competencia general intrapersonal, es de notar su anclaje centrado en el yo y el desarrollo de habilidades personales, como se puede ver en expresiones como las siguientes:

reflexiona sobre sí para autoconocerse [...] cobra importancia la identificación y la comprensión de las emociones personales, asociadas a la capacidad de utilizarlas como aditamento para la toma de decisiones y resolución de problemas [...] un aporte a la satisfacción personal (ANEP, s.f., p. 49).

Si la ES tiene lugar en esta trama, parece ser desde una concepción que la equipara —y limita— al conocimiento del propio cuerpo y al autocontrol de las emociones. Según lo expresado en el mencionado texto, las situaciones de violencia y vulnerabilidad se enfrentan con una apuesta a la pura individualidad, la conciencia de sí, el bienestar personal y una dosis de optimismo: «ante entornos cada vez más complejos, cobra importancia la identificación y la comprensión de las emociones personales [...]. Esto permite conservar el optimismo ante condiciones desfavorables» (ANEP, s.f., p. 49).⁹

Además de dicha referencia —supuesta e implícita— en el Marco Curricular Nacional 2022 (ANEP, s.f.), ni la ES ni los términos *sexualidad* o *género* tienen presencia en ninguno de los programas de la transformación educativa.¹⁰ Las únicas referencias se encuentran en un taller curricular —ahora, obligatorio— de la Dirección General de Educación Técnico Profesional (DGETP) para el quinto tramo (7.º y 8.º grado) denominado «Salud y Sexualidad» (ANEP, DGETP, s.f.) y; una guía de orientación para talleres de los cuatro primeros tramos, que incorpora de forma muy escueta un eje sobre se-

9. Al seguir el planteo de Cabanas y Eva Illouz (2023), el discurso de la ee encubre una apelación a la responsabilidad individual y exalta valores individualistas, en detrimento de una dimensión social y una reflexión crítica frente a problemas que no son solo de índole psicológica ni responden a conductas únicamente individuales —como la exclusión social, la homo-lesbo-bi-transfobia, la discriminación racial o la violencia basada en género—.

10. El borramiento institucional de una perspectiva de género y diversidad sexual, también se evidencia en otras acciones que no se ciñen a los programas, como deja entrever la circular de la anep (Resolución n.º 3628/21) en la que se prohíbe el uso del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones formales, exhortando a usar el masculino genérico cuando se hace referencia a varones y mujeres, alegando un correcto uso del idioma español, con lo que se refuerzan fundamentos androcéntricos.



xualidad. Por otra parte, en 2024 se elaboraron y publicaron las Orientaciones para el abordaje. Educación en sexualidad (ANEP, 2024) para Educación Básica Integrada y Educación Media Superior. Cabe señalar algunas apreciaciones al respecto, que se indicarán a continuación.

En primer lugar, se evidencia un desplazamiento hacia un enfoque de educación sexual de corte biologicista e informativo-preventivo (Benedet y López, 2015). Esta lectura se sustenta en diversos aspectos: el borramiento de contenidos de ES en los programas (y la radical ausencia de menciones al género y la sexualidad), que se anuda a la inexistencia de referencias claras a la dimensión social-construida de la sexualidad; el énfasis puesto en la articulación entre salud y sexualidad (todos los ejes y programas referidos a la temática se incluyen ahora en esta denominación) y el lugar central que se le otorga a la dimensión biológica. A la vez, se alega desde las autoridades de la ANEP que las modificaciones introducidas traen una mirada «más amplia e integradora» de la sexualidad, que recupera así la dimensión biológica en oposición a «perspectivas de género pronunciadas o radicales» (Zignago, 2024). También es de notar la ausencia de referencias a la diversidad sexual, así como la presencia de expresiones que no se ajustan a un marco de derechos: «Comprende a los demás, reconoce y expresa sus emociones y desarrolla el autocontrol para construir vínculos desde la diversidad» (ANEP, DGETP, s.f., p. 2). ¿Acaso construir vínculos desde la diversidad depende del autocontrol? No hay que olvidar que «la tolerancia no equivale pues a la plena aceptación ni al reconocimiento social» (Pecheny, 2001, p. 1). Aquí lo que se pone en juego no es la recuperación de la dimensión biológica, sino el debilitamiento de un enfoque integral de educación sexual, subsidiario de una concepción de la sexualidad como construcción social que interpele a «la Naturaleza como orden que legitima la sujeción de unos cuerpos a otros» (Preciado, 2021, pp. 46-47).

En la órbita del Consejo de Formación en Educación también se plasman cambios que dejan entrever marchas y contramarchas en la incorporación de la ES. Se eliminan los seminarios de Sexualidad del profesorado (educación media), y lo mismo sucede con el seminario de Derechos Humanos y de Inclusión, que tenían una carga horaria de 30 horas.¹¹ Para la formación de Maestra/o de Educación Primaria, en el Plan 2023 está en 4.º año la unidad curricular Educación en Salud y Sexualidad, con 6 créditos, y para Maestra/o de Primera Infancia, en 3.º año Educación Sexual, con 5 créditos. No hay referencias explícitas sobre sexualidad en los planes de formación de magisterio y de profesorado técnico. En el caso de Educación Social, el Plan 2023 conserva la unidad curricular Sexualidad, que pasa de 2.º a 1.º año, con 6 créditos. La propuesta nueva fue realizada por docentes del IFES con conocimientos específicos y trayectoria de trabajo en la unidad curricular Sexualidad. Por otra parte, desde la Dirección de

11. Si bien las autoridades expresaron que habría asignaturas optativas sobre temáticas de sexualidad, que su abordaje será «transversal» y habrá un «ordenamiento distinto», hasta el momento no ha habido novedades. Esto ha generado malestar entre colectivos docentes y de estudiantes de formación docente, al entender que se elimina la educación sexual y se pierden cargos especializados dentro de formación docente en sexualidad (Zignago, 2023).



Educación del MEC, continuaron solo los cursos virtuales para docentes sobre noviazgos libres de violencia, prevención de abuso en el ámbito educativo y prevención de trata con fines de explotación sexual; esto sucede en un contexto también marcado por el debilitamiento de recursos humanos y presupuestales, y de las acciones vinculadas a educación y género.

8.3 Conclusiones

En suma, el análisis efectuado evidencia un claro retroceso en la incorporación curricular de la ES, en un proceso de debilitamiento que comenzó en la anterior administración y se profundizó con el cambio de gobierno y la transformación educativa. Ya no hay una estructura y coordinación central, se perdieron cargos y horas docentes destinadas a la temática, y se aprecia un vaciamiento de contenidos de ES en los programas educativos de todos los niveles. Además, se identifican desplazamientos en torno a enfoques y perspectivas: por un lado, la ES aparece ligada a la biología, la salud y la prevención, desconociendo el abordaje integral que caracterizaba al PES y, por otro lado, opera una inespecificidad tal que se presenta como equivalente a la EE, integrada en el Espacio de Desarrollo Personal y Conciencia Corporal junto con Educación Física y Artística. No obstante, se elaboraron en este período unas orientaciones para el abordaje de la educación en sexualidad (ANEP, 2024) y se aumentó la cobertura de referentes de educación sexual. A la vez, es menester reconocer la envergadura de un cambio cultural en relación con el género y la sexualidad, los avances legislativos en cuanto a derechos sexuales y reproductivos, el peso de movimientos sociales y el importante acumulado de trabajo y formación que ha quedado alojado en las instituciones y en todas y todos los docentes y colectivos que impulsan el abordaje de la ES en los centros educativos.

Referencias bibliográficas

- Benedet, L. (2015). La educación sexual en el sistema educativo formal durante el período 2005-2009. Análisis desde un enfoque de género y de política pública. A. López Gómez (Coord.). En A. López Gómez (Coord.), *Adolescentes y sexualidad. Investigación, acciones y política pública en Uruguay (2005-2014)*, (pp. 161-177). Facultad de Psicología, Universidad de la República (Udelar).
- Benedet, L. y López Gómez, A. (2015). La educación sexual en Uruguay: enfoques en disputa en la genealogía de la política pública. *Temas de Educación*, 21(1), (pp. 11-30). <https://revistas.userena.cl/index.php/teeducacion/article/view/653>
- Cabanas, E. e Illouz, E. (2023). *Happycracia*. Paidós.



Darré, S. (2005). La educación sexual en el Uruguay del siglo xx. Serpientes, hormigas y otras rarezas. En *Aportes a la investigación social en salud sexual y reproductiva*, (pp. 29-48). Organización Panamericana de la Salud.

Pecheny, M. (6 - 8 de setiembre de 2001). *De la «no-discriminación» al «reconocimiento social»*. *Un análisis de la evolución de las demandas políticas de las minorías sexuales en América Latina*. XXIII Congreso de la Latin American Studies Association, Washington D. C., Estados Unidos.

Preciado, P. B. (2021). *Manifiesto contrasexual*. Anagrama.

Viscardi, N., Rivero, L., Flous, C., Zunino, M. y Habiaga, V. (2021). La educación (sexual) en disputa: un análisis del campo educativo como escenario de luchas por los derechos de género en el Uruguay de hoy. *Ejes de Economía y Sociedad*, 5(8), (pp. 96-115). <http://doi.org/10.33255/25914669/584>

Fuentes

Administración Nacional de Educación Pública [ANEP]. (2024) *Orientaciones para el abordaje. Educación en sexualidad*. <https://transformacioneducativa.anep.edu.uy/sites/default/files/images/componentes/Curricular/orientaciones/Orientaciones%20-%20Educaci%C3%B3n%20en%20Sexualidad%202024v.pdf>

Administración Nacional de Educación Pública [ANEP]. (s.f.). *Marco Curricular Nacional 2022*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/Marco-Curricular-Nacional-2022/MCN%20%20Agosto%202022%20v13.pdf>

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central [ANEP, Codicen]. (s.f.-a). *Comisión de Educación Sexual*. <https://www.dges.edu.uy/comision-ed-sexual>

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central, Dirección de Derechos Humanos [ANEP, Codicen]. (s.f.-b). *Programa de Educación Sexual*. <https://www.anep.edu.uy/codicen/ddhh/genero-sexualidad>

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central, Programa de Educación Sexual. [ANEP, Codicen]. (s.f.-c). *La Educación Sexual en el Uruguay. Situación Actual - 2012*. https://www.comprasestatales.gub.uy/Aclaraciones/aclar_llamado_407598_0.pdf

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central, Programa de Educación Sexual [ANEP, Codicen]. (2008). *Educación Sexual. Su incorporación al Sistema Educativo*. Editorial Nordan - Comunidad del Sur. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/programa-educacion-sexual/La%20educacion%20sexual%20en%20el%20sistema%20educativo%20publico%20uruguayo.pdf>

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central, Consejo de Educación Primaria [ANEP, Codicen]. (2013). *Programa de Educación Inicial y Primaria. Año 2008*. www.dgeip.edu.uy/documentos/normativa/programaescolar/ProgramaEscolar_14-6.pdf

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central [ANEP, Codicen]. (2021, 8 de diciembre). *Resolución n.º 3628/21. Acta n.º 43. Circular de la ANEP n.º 4/2022. Criterios sobre el uso del lenguaje inclusivo en la ANEP*. <https://dges.edu.uy/sites/default/files/normative/723CIRCULAR.PDF>

Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Secundaria [ANEP, DGES]. (20 de febrero de 2024). *El 95 % de los liceos contará con referentes de Educación Sexual*. <https://www.anep.edu.uy/15-d/el-95-liceos-contar-n-con-referentes-educaci-n-sexual>



- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Técnico Profesional [ANEP, DGETP]. (s.f.). *Guía de orientación para los talleres de Educación Básica Integrada. Taller de Salud y Sexualidad. Tramo 5. Grados 7.º y 8.º*. 2023. https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/te-programas/2023/finales/espacios/de-autonomia-curricular/Taller-curricular-obligatorio-DGETP/Taller%20de%20Salud%20y%20Sexualidad%20-%20Tramo%205%20%28DGETP%29_final.pdf
- Administración Nacional de Educación Pública - Fondo de Población de las Naciones Unidas. [ANEP - UNFPA]. (2017). *Evaluación del Programa de Educación Sexual*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/programa-educacion-sexual/evaluacin%20programa%20educacin%20sexual.pdf>
- Aristimuño, A. (6 de marzo de 2023). Aristimuño: «La reforma educativa llegó para quedarse». [Entrevista]. Radio Del Sol FM, *No toquen nada*. <https://delsol.uy/notoquennada/entrevistas/aristimuno-la-reforma-educativa-llego-para-quedarse>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA]. (s.f.). *Políticas de género*. https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/construyendo_igualdad_de_genero_esp
- Fondo de Población de las Naciones Unidas y Ministerio de Salud Pública [UNFPA - MSP]. (s.f.). *Políticas públicas de salud sexual y salud reproductiva. Universales, integrales y con equidad 2005 - 2016*. https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/politicas_publicas_salud_sexual_y_reproductiva_2005-2016_espanol.pdf
- Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Métodos y Acceso a Datos [INDDHH - UDelar, FCS, UMAD]. (s.f.). *Mirador DESCA LGBTI*. <https://www.miradordesca.uy/personas-lgbti/>
- Ministerio de Educación y Cultura, Área de Innovación Educativa [MEC]. (31 de mayo de 2022). *Programa de Formación para la Igualdad en Educación y Género*. <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/educacion-genero>
- Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de las Mujeres [Mides, Inmujeres]. (1.º de setiembre de 2022). *Campaña Noviazgos Libres de Violencia*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/campanas/noviazgos-libres-violencia-0>
- Uruguay. (2007). *Ley n.º 18.104. Ley de Igualdad de Derechos entre Hombres y Mujeres*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18104-2007>
- Uruguay. (2008). *Ley n.º 18.437. Ley General de Educación*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>
- Uruguay. (2008). *Ley n.º 18.426. Ley sobre Salud Sexual y Reproductiva*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18426-2008>
- Zignago, C. (25 de julio de 2023). Docentes de Formación en Educación denuncian que desaparecerá seminario de Educación Sexual del profesorado en educación media. *La Diaria/Educación*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2023/7/docentes-de-formacion-en-educacion-denuncian-que-desaparece-ra-seminario-de-educacion-sexual-del-profesorado-en-educacion-media/>
- Zignago, C. (21 de febrero de 2024). Denuncian eliminación de formación en educación sexual para estudiantes de profesorado; autoridades dicen que habrá «un ordenamiento distinto». *La Diaria/Educación*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/2/denuncian-eliminacion-de-formacion-en-educacion-sexual-para-estudiantes-de-profesorado-autoridades-dicen-que-habra-un-ordenamiento-distinto/>



9. Formación en educación

Eloísa BORDOLI¹ y Martina BAILÓN²

En virtud de que el capítulo de formación en educación se incluye por primera vez en los informes anuales del Observatorio del Derecho a la Educación, se hará referencia a un lapso de tiempo mayor para que se comprendan los cambios sucedidos. El texto se organiza en tres grandes apartados: los cambios institucionales, las modificaciones curriculares (diseño e implementación) y los sujetos de la educación, docentes y nuevas figuras educativas asociadas a la transformación curricular. El capítulo se cierra con una síntesis de los cambios sucedidos en la formación en educación.

9.1. Cambios institucionales

La Ley General de Educación (LGE), n.º 18.437, del año 2008, en su artículo 31 establece que «la formación en educación se concebirá como enseñanza terciaria universitaria» (Uruguay, 2008, p. 17). Para ello, los artículos 84 al 86 establecen la creación, estructura y funcionamiento del Instituto Universitario de Educación (IUDE). Transitoriamente, el Consejo de Formación en Educación (CFE) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) fue reestructurando sus diseños curriculares y su conformación académica y estableciendo ámbitos para el desarrollo de actividades de investigación y extensión (Bordoli, 2024).

En el 2020, la Ley de Urgente Consideración (LUC), n.º 19.889, en el artículo 137 elimina la Universidad de la Educación y en el artículo 171 crea el «Programa nacional de fortalecimiento de la formación en educación» —que dependerá del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)— para apoyar el desarrollo de programas universitarios de formación docente y el desarrollo de un sistema nacional de becas que «sigan programas universitarios». A su vez, el artículo 198 crea un procedimiento, de carácter voluntario, para que las carreras de formación docente públicas puedan acceder al nivel universitario (Uruguay, 2020).

Este procedimiento, que inicialmente estaba previsto para el ámbito público, se extiende al privado por medio de los decretos presidenciales n.º 338 (del 4 de diciembre del 2020) y n.º 112 (del 5 de abril del 2022) y la resolución del MEC n.º 355 (del 28

1. Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, Argentina). Magíster en Ciencias Humanas por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), Universidad de la República (Udelar). Licenciada en Ciencias de la Educación por la FHCE, Udelar). Coordinadora del grupo Políticas Educativas, Currículum y Enseñanza (PECE).

2. Magíster en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación por la FHCE de la Udelar. Licenciada en Ciencias de la Educación por la FHCE de la Udelar. Maestra de Educación Común e Inicial (ANEP). Integrante del PECE.



de marzo del 2022). Establece que las carreras en educación que aspiren al reconocimiento de su carácter universitario se presenten ante el MEC y que el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) se encargue de la aplicación de una prueba. Al grupo de docentes que la apruebe se le permitirá convalidar el título como licenciados/as en Pedagogía. La resolución de la cartera, citada precedentemente, incorpora apoyos económicos a las instituciones presentadas y a estudiantes de tercero y cuarto año por medio del programa de becas aprobado en la LUC y las resoluciones posteriores del Poder Ejecutivo (MEC, 2022). En el año 2023, el ministerio —a través del INEED y del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)— implementó, por primera vez, las pruebas para el reconocimiento universitario de docentes, denominadas Docente Acreditado.

Las Asambleas Técnico Docente (ATD) de Formación en Educación, locales y nacionales, se oponen porque sostienen que el mecanismo de acreditación

constituye un avasallamiento a la autonomía de la ANEP, quien por Constitución tiene el mandato de otorgar los títulos a educadores de nuestro país. Promueve la injerencia del MEC al intentar definir qué saberes, qué docentes con qué credenciales académicas, en qué modalidad de cursado se deben desarrollar las carreras de formación en educación. Y habilita la mercantilización de los saberes al introducir otros organismos extranjeros (ATD, 2023, p. 7).

A su vez, las ATD cuestionan los convenios que el CFE ha acordado con instituciones educativas privadas para implementar posgrados. Como ejemplo, señalan el convenio con el Instituto Universitario Elbio Fernández para el desarrollo de la maestría en Cultura, Escritura y Educación, en el que el CFE «se hace cargo de las horas de los docentes y el Elbio Fernández otorga el título correspondiente» (ATD, 2023, p. 7). Este acuerdo se realizó sin consultar a la Comisión de Posgrados y Formación Permanente del CFE creada a esos efectos.

En el 2023, también se firmó un convenio marco de cooperación entre el CFE y la Universidad Católica do Rio Grande do Sul para promover el intercambio de investigadoras e investigadores, docentes y estudiantes de las dos instituciones y la cooperación en el desarrollo conjunto de proyectos educativos (ANEP, Codicen, 2023). Estos convenios con instituciones privadas se suman a los realizados en años anteriores.

Asimismo, en el 2022, el CFE suscribe un convenio con la Asociación Civil América-Fundación Cimientos Uruguay (ANEP, CFE, 2021) para que estudiantes de tercero y cuarto año de profesorado, así como docentes de Didáctica III y de profesores/as adscriptores/as asistan al curso «Acompañando trayectorias: posibles estrategias de desarrollo de competencias socioemocionales».

Otro de los cambios institucionales sucedidos en el CFE con la LUC refiere al restablecimiento de los Consejos Asesores y Consultivos (CAC). Estos consejos, creados por iniciativa de estudiantes y docentes en el año 1996, tenían por finalidad asesorar a la dirección de formación docente (ANEP, Consejo Directivo Central [Codicen], 1996). Con la ley de educación y el proceso interno efectuado por el CFE para generar una



cultura e institucionalidad universitarias se crean las Comisiones Locales de Carrera. Estas, a diferencia de los CAC, tienen una conformación horizontal de los tres órdenes (docentes, estudiantes y egresados) y una estructura nacional en la Comisión Nacional de Carrera. Actualmente ambas estructuras se mantienen vigentes y sus funciones se superponen.

9.1.1 Desfinanciamiento de las coordinaciones académicas

La estructura académica de carácter nacional en la que se había avanzado ha quedado sin efecto por la falta de designación del cargo de coordinación (excepto el del Instituto Académico de Educación Social). Con este vaciamiento, se suprimieron algunas actividades académicas en diversos ámbitos de asesoramiento técnico, docencia, investigación y extensión. De todas maneras, se ha dado continuidad al «Programa de apoyo al desarrollo de la investigación» (Pradine) y al Programa de Apoyo a la Extensión (Enhebro).

9.2. Cambios curriculares

9.2.1. Diseño curricular

En el año 2023 se pusieron en marcha los nuevos planes en primer año. Se eliminaron carreras de pregrado (Asistente Técnico en Primera Infancia y Asistente de Laboratorios de Tecnologías Digitales) que eran de alta demanda y de rápida inserción laboral en dos ámbitos en crecimiento. Al mismo tiempo, se fusionaron los profesados de Sociología y Derecho y se suprimieron especialidades de maestro técnico. La modalidad semipresencial de radicación nacional se desmanteló hacia modalidades regionalizadas. Las unidades curriculares comunes a todas las carreras (Trayecto Formativo Equivalente para Educadores) pasaron a ser de carácter 100 % presencial. Los cambios y las reducciones en la oferta educativa carecen de una fundamentación clara que los justifique.

El incremento de la carga horaria en los nuevos planes (especialmente en los primeros años), la ampliación de la semestralización de unidades curriculares, los cambios en la modalidad semipresencial y las modificaciones en los reglamentos de aprobación de cursos (que pasan a regir tanto para el Plan 2023 como para los anteriores) requieren de seguimiento y monitoreo en cuanto a los impactos en las trayectorias educativas, así como a los efectos sobre el trabajo docente y la vida académica en general. Como se indicó, estas modificaciones se han efectuado sin estudios sistemáticos que permitan fundamentarlas y evaluar sus impactos.

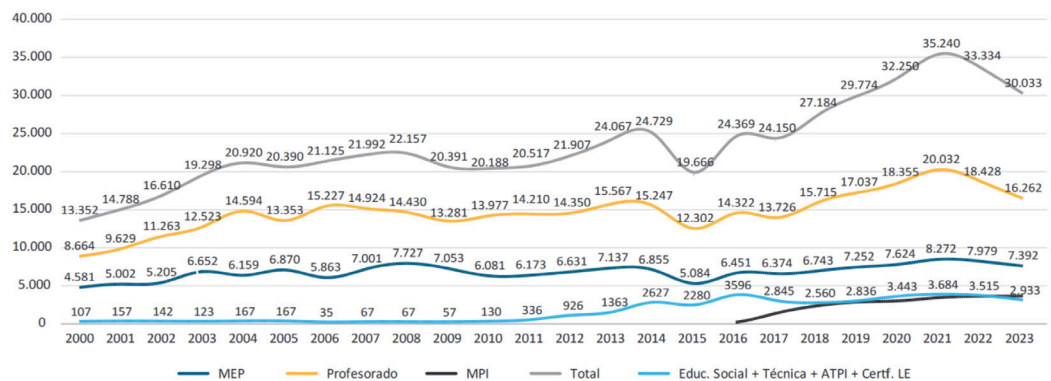
A su vez, es pertinente efectuar un análisis de la evolución de la matrícula, en la que se ha observado —en el período 2022-2023— una caída tanto en el ingreso a la docencia como en el egreso y en la titulación de docentes, tema que forma parte de

las líneas de política educativa priorizadas³ por la escasa titulación en ciertas disciplinas de enseñanza media, así como por su desigual distribución territorial.⁴

La transformación curricular en Formación en Educación no parece atender a esta problemática más allá de la flexibilidad que se busca con la semestralización de cursos.

El siguiente gráfico ilustra la evolución de la matrícula en el CFE.

GRÁFICO 1. Evolución de la matrícula efectiva inicial del Consejo de Formación en Educación por carrera entre los años 2000 y 2023



Fuente: Evans et al., 2023

En el 2023 se presenta el informe de resultados del ciclo lectivo 2021. Este da cuenta de los factores que inciden de forma positiva en la permanencia y egreso: las mujeres y las personas que ingresan con 17 o 18 años son quienes tienen mayor permanencia y avance en la carrera. A su vez, se evidencia el impacto positivo de las becas. El trabajo y las tareas de cuidados resultan factores que perjudican la continuidad y

3. El principio general 5 del *Plan de Política Educativa Nacional 2020-2025* aspira a docentes mejor formados para una mejor educación y establece que «una educación de mayor calidad requiere reforzar la formación docente. Debemos avanzar en una reforma de la formación en educación que permita aumentar las tasas de titulación de nuestros docentes y fortalezca su preparación de cara a los desafíos que imponen la evolución tecnológica, el desarrollo de la economía del conocimiento, la inclusión educativa y las crecientes exigencias asociadas al ejercicio de la ciudadanía» (MEC, 2021, p. 6).

4. Para el caso de la formación técnico-profesional, un estudio realizado en 2019 da cuenta de que solo dos de cada cinco docentes tienen título en formación docente. «Entre los docentes que recién ingresan al sistema, solo uno de cada 10 cuenta con título. La titulación es particularmente baja en asignaturas técnicas. La baja titulación es la expresión de varios fenómenos. Por un lado, la matriculación en carreras docentes no ha acompañado el ritmo de la expansión de la matrícula, y la tasa de culminación en estas carreras de formación se mantiene baja, ambos aspectos probablemente asociados a los escasos incentivos salariales para titularse y a la falta de prestigio social de la carrera docente. Por otro lado, hay ofertas de orientaciones técnicas para las que no existe formación docente disponible. Los problemas de articulación entre el cetp-utu [Consejo de Educación Técnico Profesional-UTU] y el Consejo de Formación en Educación y la falta de flexibilidad para plantear opciones de formación más adaptadas a la situación de los docentes de enseñanza técnica limitan la oferta de opciones de formación. La falta de titulación de los docentes en educación media resulta ser más grave en los centros educativos más desfavorecidos» (Balsa et al., 2019, p. 62).



aumentan el abandono estudiantil. Si bien la tendencia es hacia la mejora en la retención y egreso, resulta sustancial la ampliación de las políticas referidas a las becas que permitan reducir la intermitencia de las trayectorias educativas.

9.2.2. Implementación de los cambios curriculares

Tanto las resoluciones de las ATD como los informes de la consejería docente y las declaraciones del Sindicato de Docentes de Formación en Educación (SIDFE) dan cuenta de la complejidad de la implementación del Plan 2023. El inicio del año lectivo se da en un contexto de incertidumbre e inestabilidad en cuanto a diversos puntos no definidos o definidos parcialmente. Comienza sin programas de cursos aprobados, situación que no es novedosa, pero que se ve agravada por la modalidad de trabajo establecida para su elaboración. En muchísimos casos, implicó el absoluto desconocimiento de los contenidos, así como de autores y autoras y de ámbitos de elaboración y legitimación. En este año, se añade el cambio en la normativa referente al reglamento de la carrera (ANEP, CFE, 2023d). Este se aprueba el 25 de abril, con posterioridad al inicio de cursos. Dicha resolución queda sin efecto y se sustituye por una nueva versión aprobada en diciembre del mismo año (ANEP, CFE, 2023e). Por tanto, el año lectivo está signado por la desinformación en aspectos curriculares y normativos, lo que provoca situaciones en las que docentes o direcciones de institutos deben tomar decisiones provisionales, dejando librados a la arbitrariedad aspectos sustantivos para la trayectoria educativa de las futuras y los futuros docentes. En relación con los tiempos de implementación y la modalidad de gestión, se prioriza la lógica política ante las necesidades de las dimensiones académicas, reglamentarias y administrativas de la formación de profesionales de la educación.

El discurso de la autonomía de los centros es asociado a la desregulación en un contexto administrativo y académico de carácter centralizado y autoritario. Ello se pone de manifiesto en diversas gestualidades y modalidades de toma de decisiones que se asocian y articulan con una versión particular de la gestión gerencial implementada a partir de la LUC. Estos cambios en la modalidad de gestión se relacionan con el vaciamiento de los ámbitos académicos y de participación. También ponen bajo sospecha el principio de cogobierno y la noción misma de participación.

En este primer año de implementación, los documentos curriculares de la transformación educativa en CFE dan cuenta de un cierto desacople del Marco Curricular Nacional (ANEP, Codicen, 2022), que rige para los ámbitos en los que se desempeñará la docencia de educación básica y media. Parece ser suficiente la inscripción bajo la nominación de *enfoque por competencias* más allá de las concepciones que se explicitan. Finalmente, bajo la justificación de la centralidad en el estudiantado, las y los docentes resultan sujetos omitidos en el Marco Curricular Nacional. La política educativa ha sido implementada con escasa consulta al cuerpo docente como profesionales, así como a los distintos ámbitos que lo representan. El despliegue de múltiples textos curriculares y la falta de articulación con el trabajo docente ha sido uno de los aspectos señalados por el informe *Aristas 2022* (INEED, 2023) como debilidad.



A ello se suma la frágil articulación entre los textos curriculares marco y las elaboraciones internas del CFE.

9.3. Sujetos de la educación, docentes y nuevas figuras

9.3.1. Nuevas figuras asociadas a la transformación curricular

En 2022 se designan dinamizadores como figuras de acompañamiento en la elaboración de planes y programas (ANEP, CFE, 2022a; ANEP, CFE, 2022b). Al año siguiente se crea la figura del mentor y se designa de forma directa a docentes «experientes y reconocidos» (ANEP, CFE, 2023a) para integrar equipos regionales. La mentoría tiene el cometido de acompañar al profesorado de primer año de todas las carreras para la implementación de los planes 2023. Se trata de 60 docentes con una dedicación de horas semanales, distribuidos en 8 regiones. Las funciones de este rol son la orientación, el apoyo y la facilitación. La resolución no establece relación de dependencia ni inscripción académica o institucional por parte de estas figuras. Cabe mencionar que la resolución tiene fecha 16 de febrero y que el curso para mentorías se desarrolla entre el 14 y el 17 del mismo mes.

Los conceptos asociados en este dictamen se vinculan con priorizar la formación docente continua, la regionalización como forma de avanzar en la descentralización, el enfoque competencial, el trabajo en clave de interdisciplina y el trabajo entre pares.

En 2023 se implementa la formación a docentes de primer año en función de los requerimientos de la transformación curricular (ANEP, CFE, 2023a). Se trata de una formación con una carga horaria de 150 horas distribuidas en 4 módulos a lo largo del año.

La creación de los dinamizadores y mentores en el ámbito del CFE establece un cambio con respecto a los procesos precedentes, que tendían a la consolidación de ámbitos académicos propios del funcionamiento universitario, jerarquizando a los y las docentes y a los ámbitos cogobernados de decisión. Estas nuevas figuras fueron nombradas mediante mecanismos de confianza política y personal de la Dirección General del Consejo. Esta dinámica parece consistente con la sostenida práctica de vaciamiento, desconocimiento, desinformación y desprestigio de los ámbitos técnicos que se manifiesta, por ejemplo, en la interrupción del trabajo de la Comisión de Enseñanza y Desarrollo Curricular en setiembre del 2022 o en las diversas denuncias por parte de la ATD relativas a la improcedencia de la modalidad de actuación de las autoridades del CFE.⁵

La estocada final para la desarticulación de estos espacios se dará en 2023. El proceso de construcción de los planes de estudios se tramitó durante 2022 e inicios de 2023 de forma ad hoc a las estructuras del CFE, si bien no se renovaron ni se cubrie-

5. La ATD ha reclamado y denunciado el envío de documentos incompletos o sin tiempo para analizarlos, omisión de comunicaciones y desinformación, entre otros.



ron las Coordinaciones de los Institutos y Departamentos Académicos, los docentes siguieron organizando su trabajo de manera autónoma a partir de las estructuras vigentes (ATD, 2023, p. 7).

9.3.2. Los sujetos de la educación

En atención al objetivo estratégico 1.20, «Aumentar el egreso en formación en educación», de los lineamientos específicos de las políticas educativas de la ANEP 2020-2024, el CFE implementa en el 2023 la evaluación diagnóstica formativa de ingreso a la formación en educación (ANEP, CFE, 2022c). Se trata de una prueba de carácter censal y no eliminatoria, pero obligatoria para estudiantes de primer año de cualquier carrera de grado del CFE realizada por el Departamento de Evaluación de Aprendizajes de la División de Investigación y Evaluación Educativa de la Dirección Sectorial de Políticas Educativas a solicitud del CFE (ANEP, 2023, pp. 139-140). A partir de este análisis se destinan horas para cursos complementarios en lengua, orientados a estudiantes que hayan obtenido resultados descendidos. «Del total de estudiantes que ingresaron por primera vez al CFE, el 86,4 % asistió a la prueba diagnóstica “Informa” (83,9 %) o tuvo una inasistencia justificada (2,5 %)» (Evans et al., 2023, p. 37).

9.3.3. El cuerpo docente del Consejo de Formación en Educación

En el 2023 el CFE implementa un cambio sustantivo en los criterios de elección de horas signado por la desinformación al ámbito de consulta técnica (ATD), así como por la ausencia de ámbitos de negociación bipartitos. El «Reglamento de conformación de cargos de docencia directa, elección de horas y conformación de las Unidades Horarias de Desempeño Docente (UHDD) para el año lectivo 2024» (ANEP, CFE, 2023c) implica un conjunto de modificaciones que afectan las condiciones de trabajo, el desarrollo de la dimensión académica y la vida de las instituciones, ya que tiende a concentrar más horas en menos docentes y modifica la asignación de horas destinadas a funciones de investigación, extensión y coordinación. Estas tienden a disminuir, lo que tiene como consecuencia el debilitamiento de la actividad académica en el CFE. Estos cambios producen, entre otros efectos, una rigidización en los mecanismos de elección de horas que, en algunos casos, contravendría la normativa laboral. Esta reglamentación desconoce y va contra los cambios de años anteriores en relación con la actualización del Estatuto del Funcionario Docente (ANEP, 1993). Los ámbitos de consulta y negociación previa a la implementación suelen dar margen para identificar inconsistencias o ambigüedades en este tipo de resoluciones. Su ausencia es probablemente uno de los motivos que complejiza la implementación de la normativa, lo que genera la necesidad de resoluciones complementarias durante el proceso de elección de horas.

Entre otras situaciones, esta resolución implica a un gran número de docentes que deben tomar múltiples cursos para lograr conformar un *paquete horario*, otro grupo, por su parte, está obligado a asumir más horas de las que aspiraba en tanto no se habilitan docentes con menos de 10 horas. La tendencia a la acumulación de más



horas en menos docentes propicia el agrupamiento de horas de diferentes unidades curriculares y la no radicación en un centro educativo. De esta forma, se debilita la especificidad académica y disciplinaria. A su vez, con el propósito de evitar la renuncia a unidades curriculares, se produce un sistema en el que el cuerpo docente no está habilitado a liberar un grupo incluso con antelación al inicio de clases. Es esperable que este conjunto de cambios que implican una mayor rigidez debilite, en muchos casos, la profesionalidad y la vida académica en el CFE.

9.4. En síntesis

Las modificaciones institucionales desarrolladas en el CFE en el período 2020-2023 tienen tres direcciones: a) alterar la relación entre este consejo, perteneciente al ente autónomo ANEP, y el MEC. Este cambio se materializa en la incidencia que el ministerio se atribuye en relación con las orientaciones curriculares y los criterios establecidos para la convalidación del título docente a título universitario de licenciado en Pedagogía; b) debilitar las funciones del CFE para con sus cometidos específicos —enseñanza, investigación y extensión—, y c) estimular a las instituciones privadas tanto en el apoyo económico —para que se presenten a los llamados de reconocimiento de sus carreras de formación en educación para la mencionada convalidación— como en los diversos convenios firmados entre estas y el CFE para cursos de posgrado y educación permanente.

Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central [ANEP, Codicen]. (2022). *Marco Curricular Nacional 2022*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/Marco-Curricular-Nacional-2022/MCN%20%20Agosto%202022%20v13.pdf>
- Balsa, A.; Cabrera, J.; Rodríguez, E.; Verderese, V.; Álvarez, G. y Pérez Alfaro, M. (2019). *Evolución del perfil docente del Consejo de Educación Técnico Profesional-Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP-UTU) en el contexto de una oferta en expansión*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://planeamientoeducativo.utu.edu.uy/sites/planeamientoeducativo.utu.edu.uy/files/2020-04/Evoluci%C3%B3n_del_perfil_docente_del_Consejo_de_Educaci%C3%B3n_T%C3%A9cnico_Profesional_-_Universidad_del_Trabajo_del_Uruguay_CETP-UTU_en_el_contexto_de_una_oferta_en_expansi%C3%B3n_es.pdf
- Bordoli, E. Coord. (2024). La devaluación de la formación docente. Análisis crítico de la transformación educativa en Uruguay 2020-2023. FHCE-Udelar
- Evans, T.; Silveira, A. y Ferrando, F. (Comps.). (2023). *Informe de matrícula inicial 2023*. Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación. División de Información y Estadística. https://cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/publicaciones/estadisticas/2023/informe_matricula_2023.pdf



Instituto Nacional de Evaluación Educativa [INEED]. (2023). Informe técnico de Aristas Media 2022. <https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Aristas2022/Informe-tecnico-Aristas-Media-2022.pdf>

Ministerio de Educación y Cultura [MEC]. (2021). *Plan de Política Educativa Nacional 2020-2025*. <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/publicaciones/plan-politica-educativa-nacional-2020-2025>

Fuentes

Administración Nacional de Educación Pública [ANEP]. (2023). *Rendición de cuentas 2022. Tomo 1. Informe de acción*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/presupuestos-rendicion-balances-rendicion-cuentas-2023/ANEP%20TOMO%201%20Rendicion%20de%20Cuentas%202022%20WEB.pdf>

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación [ANEP, CFE]. (2021, 10 de febrero). *Acta n.º 3. Resolución n.º 39*. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/resoluciones_institucionales/interes_gral/2021/acta3_res39_2021.pdf

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación [ANEP, CFE]. (2022a, 6 de julio). *Acta Extraordinaria n.º 5. Resolución n.º 3*. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/documentos_aprobados_cfe/2022/acta_extr5_res03_2022.pdf

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación [ANEP, CFE]. (2022b, 3 de noviembre). *Resolución de Presidencia n.º 132*. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/documentos_aprobados_cfe/2022/res_presidencia_132_2022.pdf

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación [ANEP, CFE]. (2022c, 20 de diciembre). *Acta n.º 46. Resolución n.º 45*. https://informa.cfe.edu.uy/images/documentos/acta46_res45_2022_Aprobar_Documento_evaluación_diagnostica_formativa_estudiantes_1er_año_carreras_CFE.pdf

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación [ANEP, CFE]. (2023a, 16 de febrero). *Acta n.º 2. Resolución n.º 30*. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/resoluciones_institucionales/interes_docente/2023/acta2_res30_2023.pdf

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación [ANEP, CFE]. (2023b, 25 de abril). *Acta extraordinaria n.º 4. Resolución n.º 1*. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/planes_programas/plan_2023/reglamento/acta_ext4_res1_2023.pdf

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación [ANEP, CFE]. (2023c, 26 de octubre). *Acta n.º 33. Resolución n.º 22*. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/eleccion_horas/escalafon_2023/A33_R022_E_8469-23_UUHHD.pdf

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación [ANEP, CFE]. (2023d, diciembre). *Reglamento de las Carreras de Formación en Educación. Diciembre 2023*. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/planes_programas/plan_2023/reglamento/acta_ext_7_res1_2023_Reglamento_carreras_CFE.pdf

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación [ANEP, CFE]. (2023e, 18 de diciembre). *Acta extraordinaria n.º 7. Resolución n.º 1*. https://cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/planes_programas/plan_2023/reglamento/acta_ext_7_res1_2023.pdf

Administración Nacional de Educación Pública, Mesa permanente de Asamblea Técnico Docente del Consejo de Formación en Educación [ANEP, CFE, ATD] (2023) *XXX Asamblea Nacional Ordinaria de docentes del Consejo de Formación en Educación. 5 al 9 de junio de 2023 Laguna del Sauce*. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas_atd/librillo_atd_extraordinaria_9_23.pdf



Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central [ANEP, CODICEN]. (1993, 20 de diciembre). *Acta N°68, Resolución N°9. Ordenanza N°45 Estatuto Del Funcionario Docente*

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central [ANEP, Codicen]. (1996). *Circular n.º 10/96. Reglamento de los consejos asesores y consultivos*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones-direcciones/secretaria-administrativa/circulares/1996/CIRCULAR%2010%20-96.pdf>

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central [ANEP, Codicen]. (2023). *Convenio marco de cooperación entre la Pontificia Universidad Católica do Rio Grande do Sul y el Consejo de Formación en Educación de la Administración Nacional de Educación Pública*. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/convenios/internacioales/brasil/univ_catolica_do_rio_grande_do_sul_cfe.pdf

Ministerio de Educación y Cultura [MEC]. (2022). Resolución 355/022 del 28 de marzo de 2022.

<https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/documentos/publicaciones/0355-022%202022-11-0001-0719.pdf>

Poder Ejecutivo. (2020, 4 de diciembre). *Decreto n.º 338*. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/338-2020/6>

Poder Ejecutivo. (2022, 5 de abril). *Decreto n.º 112*. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/112-2022/2>

Uruguay. (2008). *Ley n.º 18.437: Ley General de Educación*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

Uruguay. (2020). *Ley n.º 19.889: Ley de Urgente Consideración*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>



10. Derecho a la universidad

Agustín CANO¹, Sabrina ÁLVAREZ² y Héctor CANCELA³

En lo que respecta a la educación superior, las principales acciones registradas en el 2023 tienen que ver con el despliegue de los lineamientos iniciados con la Ley de Urgente Consideración (LUC), n.º 19.889 (Uruguay, 2020), aprobada en el 2020, así como con la consolidación de una política de congelamiento presupuestal casi completo de la Universidad de la República (Udelar) y del sistema de ciencia y tecnología. A continuación, se presentan estas tendencias, con foco en lo sucedido en el 2023, para luego proponer algunas claves de lectura del conjunto desde una perspectiva del derecho a la educación superior.

10.1. El despliegue de las tendencias apoyadas en la Ley de Urgente Consideración

A partir de su aprobación, la LUC produjo una serie de transformaciones relevantes en el sistema educativo. En el caso de la educación terciaria y universitaria, implicó cambios en la organización institucional y en el peso relativo de quienes actúan en el sistema: se suprimió la instancia de coordinación del sistema terciario público, que fue sustituido por un sistema terciario ya no público; se debilitó la formación en educación pública, y se habilitaron nuevos mecanismos de transferencias de fondos públicos a instituciones universitarias privadas. En el 2023, surgieron iniciativas que procuraban profundizar algunas de las tendencias iniciadas con la LUC o aprovechar los mecanismos que esta instaló. Veamos ejemplos en los diferentes ejes mencionados, con excepción de lo concerniente a la formación en educación, que es analizado por Eloísa Bordoli y Martina Bailón en el capítulo 9 de este informe.

1. Doctor en Pedagogía (UNAM). Licenciado en Psicología (Udelar). Profesor adjunto del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (fhce) y del Programa Integral Metropolitano, Universidad de la República (Udelar). Secretario general de la Asociación de Docentes de la Udelar (adur) entre 2019 y 2023.

2. Magíster en Ciencias Humanas, Opción Historia Rioplatense (Udelar). Doctoranda en Historia (Udelar). Asistente grado 2 del Departamento de Historia Americana, Instituto de Historia, fhce, de la Udelar.

3. Ingeniero en Sistemas de Computación (Udelar). Doctor en Informática (Université de Rennes 1/INRIA, Francia). Profesor titular, grado 5, del Instituto de Computación, Facultad de Ingeniería, de la Udelar. Ex-presidente de adur (2019-2023), actualmente integrante suplente del ejecutivo del gremio.

10.1.1. Reorganización del sistema de educación superior, con mayor peso relativo de las instituciones privadas

Por efecto de la LUC, a partir de la sustitución del Sistema Nacional de Educación Pública por la Comisión Coordinadora de Educación, la Udelar pasó de tener tres representantes en un total de nueve (pertenecientes en su totalidad a la educación pública) a tener solo una persona en 16, con dos representantes de la educación privada, en un sistema que ya no se define como público.

En el 2023, el Poder Ejecutivo dio un paso más en esta dirección al incluir en la rendición de cuentas 2022, Ley n.º 20.212, un cambio relevante en la integración del consejo directivo del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria. Con esta modificación, dicho consejo quedó integrado por diez miembros: cinco propuestos por las instituciones terciarias públicas; tres, por las instituciones privadas habilitadas, y dos, por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), uno de los cuales lo presidirá y tendrá doble voto en caso de empate. Esto implica que, por primera vez en la historia universitaria de nuestro país, se podrán acreditar carreras solo con los votos de las instituciones privadas y el MEC.

10.1.2. Supresión del sistema de cogobierno previsto en la ley de creación de la Universidad Tecnológica

Al igual que la Administración nacional del período 2015-2020, el Ejecutivo, a través de la LUC, volvió a postergar la implementación efectiva del sistema de cogobierno de la Universidad Tecnológica (UTEC), establecido en su ley fundacional (Ley n.º 19.043 del 2012). Entre el 2022 y el 2023, el gobierno continuó ese camino, con nuevas leyes que terminaron por suprimir un cogobierno del que no puede decirse que no funcionó, ya que nunca llegó a implementarse.

En el 2022 el Poder Ejecutivo envió al Legislativo la Ley n.º 20.096 (Uruguay, 2022) que sustituía el sistema de cogobierno original por un consejo directivo de cuatro miembros: el rector (designado por el presidente de la República, en acuerdo con el Consejo de Ministros y con venia del Senado), dos consejeros designados mediante el mismo procedimiento y el director de uno de los institutos tecnológicos regionales, elegido por sus pares. En este consejo, el rector tenía doble voto en caso de empate. En función de algunos flagrantes vicios de forma en la aprobación de esta ley, en el 2023 el Poder Ejecutivo envió al Parlamento una nueva norma que derogó la anterior y la sustituyó por otra con el mismo contenido (la Ley n.º 20.125 [Uruguay, 2023b]).

En defensa de la autonomía universitaria y el cogobierno, y en respuesta a una serie de incumplimientos formales y componentes inconstitucionales de la nueva ley, también en el 2023 un colectivo de estudiantes, docentes y funcionarios/as de la UTEC presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra esta norma.



10.1.3. Transferencias de fondos públicos a instituciones universitarias privadas

La LUC también habilitó mecanismos que permitieron aumentar las transferencias de fondos públicos al sector privado, tanto a través de convenios realizados por las diferentes reparticiones del Estado (que antes lo hacían con la Udelar) como por medio de un Sistema Nacional de Becas de Formación en Educación creado por el artículo 171 de dicha norma. A partir de estas transformaciones, se han ido sumando instituciones estatales a convenios con universidades privadas. En paralelo, numerosos convenios que la Udelar tenía con el Estado uruguayo fueron discontinuados por el Ejecutivo. Es necesaria una investigación específica para poder dimensionar el alcance cuantitativo y cualitativo de este doble proceso. Por lo pronto, el área de formación en educación ha sido uno de los espacios piloto de la nueva modalidad. En el 2023, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) realizó un llamado a través de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) para financiar posgrados en la Universidad Católica y en la Universidad ORT para docentes del Consejo de Formación en Educación.

10.1.4. Anuncios de nuevas iniciativas

En el 2023 se anunciaron nuevas acciones y se presentaron nuevos proyectos que podrían profundizar las tendencias descritas.

Por un lado, el Partido Colorado está impulsando en el Parlamento un proyecto de creación de una Universidad Virtual del Uruguay (UVU). Propone una institución pública, enteramente a distancia, parcialmente gratuita, sin autonomía ni cogobierno, con una organización vertical —compuesta por una dirección política y un conjunto de gerencias— y una orientación mercantil.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo ha anunciado que próximamente emitirá un decreto con el fin de «flexibilizar» las condiciones para que instituciones universitarias extranjeras se instalen en Uruguay. Aún no se ha divulgado el contenido de este cambio normativo, pero su temática guarda relación con un proyecto de ley presentado en noviembre del 2021 por el diputado del Partido Nacional Daniel Echeverría (representante por Maldonado). Dicho proyecto planteaba una desregulación casi total a favor del lucro educativo y el ingreso al país de empresas transnacionales de educación superior.⁴ Para interpretar la posible orientación del cambio de normativa en este aspecto, cabe recordar que el artículo 129 de la LUC («Tratados internacionales y cooperación internacional») realizó una breve pero sugerente modificación del artículo 14 de la Ley General de Educación del 2008, que prohibía realizar acuerdos internacionales que consideraran a la educación como un servicio lucrativo (Uruguay,

4. Para un análisis detallado de este proyecto véase Cano, 2022.

2008). La Luc incorporó un matiz relevante: la prohibición será para aquellos tratados que «reduzcan» la educación a un carácter lucrativo (Uruguay, 2020).

10.2. La política presupuestal y sus efectos

Una dimensión fundamental de las políticas actuales hacia la educación superior tiene que ver con la materia presupuestal. Desde el 2020 hasta la actualidad, la Udelar ha sufrido una política sostenida de desinversión por parte del Poder Ejecutivo, que en las últimas rendiciones de cuenta ha enviado proyectos presupuestales que la excluyen de cualquier partida incremental. A su vez, las partidas que se han obtenido en la negociación parlamentaria no han sido suficientes para subvertir los efectos de la inflación, con lo cual la Udelar perdió, durante el período 2020-2022, el 6 % de su presupuesto global y se estima que en el 2025 aún tendrá una pérdida del 2,6 % respecto al 2019. La reducción se sintió especialmente en los salarios, que en 2021 cayeron 7,96 %, y se proyecta que en 2025 aún conservarán una pérdida del entorno del 2 % respecto al poder adquisitivo que tenían los y las docentes en 2019.

La política de desinversión se hace evidente al observar la evolución de algunos indicadores. El presupuesto para toda la educación pública (universitaria y preuniversitaria) era en el 2019 del 4,51 % del producto interno bruto (PIB) y en la actualidad cayó al 3,88 %. La partida para la educación superior pública de Uruguay equivale al 0,72 % del PIB, con lo que ocupa un muy magro 67.º lugar entre los 123 países que componen el estudio comparado de Julian Garritzmann (2023). Si centramos la comparación en América Latina, la situación no mejora: Uruguay solo invierte más que Paraguay, Perú, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Belice y Haití en su educación terciaria y universitaria (Garritzmann, 2023). Por su parte, el presupuesto del sistema de ciencia y tecnología está estancado en 0,4 % del PIB, uno de los más bajos de América Latina (Lucardi et al., 2024).

Mientras la política de desinversión se consolidaba, la matrícula estudiantil creció en el entorno del 20 %. Entre otros efectos, esta combinación viene produciendo un deterioro de la relación de horas y cargos docentes por estudiante. Según datos de la Udelar, este indicador —que viene decayendo desde el 2014— llegó en el 2023 a una relación de 1,46 horas docentes semanales por cada estudiante (Udelar, 2023). Esta situación ha producido tanto un empeoramiento de las condiciones para el estudiantado como una situación de sobrecarga laboral de docentes y plantillas técnicas, administrativas y de servicios. La sobrecarga en el cuerpo docente impacta en una estructura estancada por falta de recursos para hacer efectiva la carrera académica, en creciente demanda, al calor de las exigencias por la formación en posgrados y la mayor competencia. Gran parte de los y las docentes de inicio de la carrera (más del 60 % del cuerpo docente de la Udelar, principalmente mujeres) padecen condiciones



de mayor precariedad laboral y tienen cada vez más limitadas sus oportunidades de avance en la carrera docente y académica, mientras perciben salarios sumergidos.⁵

Finalmente, la situación presupuestal afecta también la viabilidad de distintos programas de desarrollo académico en todo el país, debilita al régimen de dedicación exclusiva a la docencia en la Udelar (Régimen de Dedicación Total) y profundiza la situación desventajosa de nuestro medio universitario para retener jóvenes con formación respecto a la región.

10.3. Síntesis: tendencias y desafíos

Una mirada de conjunto a las orientaciones reseñadas desde la perspectiva del derecho a la educación universitaria devuelve una situación preocupante. En su tendencia (no plenamente realizada en el presente), el conjunto de políticas impulsadas en este período en materia de educación superior parece promover un cambio estructural desde un sistema terciario y universitario público, autónomo y coordinado hacia un sistema mixto de prestadores públicos y privados en competencia. Las políticas relativas al área de formación en educación —además de los aspectos analizados en el capítulo 9 de este informe— implican también la detención del incipiente proceso de diferenciación institucional y diversificación del sistema universitario público. De consolidarse estas tendencias, Uruguay podría estar caminando hacia una modalidad institucional con altos componentes de comercialización educativa e importantes problemas de calidad, propio de los sistemas segmentados que distribuyen la demanda de educación superior según segmentos de mercado, profundizando las desigualdades en la materia. En caso de confirmarse los anuncios sobre la flexibilización de los requerimientos para la instalación en nuestro país de empresas universitarias transnacionales, estas tendencias podrían afirmarse aún más.

Por otra parte, recientemente Uruguay ha experimentado importantes avances en materia de acceso a la educación superior. Según datos de la Udelar, en el 2021 —en el contexto de la pandemia de covid-19— se produjo, solo en la Udelar un ingreso muy importante (21.759 estudiantes), lo que provocó un salto respecto a la tendencia de los últimos años. En el 2022 entraron 19.227 estudiantes, un número que, si bien está por debajo del de 2021, aun así, es un 2,9 % mayor que el del 2020. En el 2023, esta tendencia se mantuvo con 20.168 ingresos, una cantidad mayor que la del año anterior. Con números del 2023, la población de la Udelar llegó a 156.437 estudiantes, lo cual representa un 68,1 % de la matrícula total de la educación terciaria y un 87,1 % de la total universitaria (Udelar, 2023). Este crecimiento (aún incompleto) es auspicioso para el país, pero se ve comprometido al contrastarlo con el deterioro de la situación presupuestal de la institución. De no cambiar esta realidad de la principal institución universitaria del país, se debilitarán las condiciones para cumplir con

5. Una evidente expresión de este clima y de la intención de afrontarlo colectivamente fue la organización de la segunda Asamblea Nacional de Docentes Grados 1, 2 y Contratados de la Udelar —en mayo del 2023—, que contó con la participación de más de cuatrocientos/as docentes de la universidad.



el derecho a la educación superior en Uruguay. La disminución sostenida de la cantidad de horas docentes por estudiante impacta negativamente en el conjunto de la enseñanza, con el agravante de que, en un contexto en que la matrícula se ha diversificado con un mayor ingreso de sectores de la sociedad históricamente excluidos de la universidad, quienes se ven mayormente afectados son los estudiantes que requieren mayor acompañamiento en sus trayectorias, sobre todo al inicio, en los contextos de mayor masificación estudiantil (Udelar, 2023).

Referencias bibliográficas

Cano, A. (2022). Desbloquear la diversificación de mercado. El proyecto universitario neoliberal en Uruguay. En: P. Martinis, P. (Coord.). *El proyecto educativo conservador* (pp. 152--156). Sujetos Editores. https://fhce.edu.uy/oded/wp-content/uploads/sites/3/2024/03/Se_Termino_el_Recreo.pdf

Garrizmann, J. (2023, 24 de octubre). *An Overview on Funding of Higher and Further Education and Research, Its Political and Socio-Economic Causes, and Some Consequences, across the Globe* [Informe]. 12.ª Conferencia de la Internacional de la Educación sobre Educación Superior, Educación Postsecundaria e Investigación [Conferencia]. Ciudad de México, México.

Lucardi, A., Cancela, H., y Cano, A. (2024). *Derecho a la universidad: Pospandemia y trabajo docente*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [Clacso]; IEC--Conadu. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/250626/1/Derecho-a-la-universidad.pdf>

Universidad de la República [Udelar]. (2023, 28 de abril). *La Universidad de la República le rinde cuentas al país. Rendición de cuentas 2022*. <https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2023/05/%F0%9F%93%98%F0%9F%93%98%F0%9F%93%98-Rendicion-de-Cuentas-2022-Documentos-de-Google-todo.pdf>

Uruguay (2008). Ley n.º 18.435. Ley General de Educación. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

Uruguay (2012). Ley n.º 19043. Creación de la Universidad Tecnológica (UTEC). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19043-2012>

Uruguay (2020). Ley n.º 19.889. Ley de Urgente Consideración. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Uruguay (2022). Ley n.º 20096. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/20096-2022/1>

Uruguay (2023a). Ley n.o 20.212. Rendición de cuentas y balance del ejercicio presupuestal 2022. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20212-2023>

Uruguay (2023b). Ley n.º 20.125. Derogación de la Ley 20.096 y modificación de la Ley 19.043, relativas a la creación de la Universidad Tecnológica (UTEC). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20125-2023>



11. A modo de síntesis

En este capítulo final retomaremos las problemáticas advertidas, las principales reflexiones planteadas a lo largo de este informe y señalaremos diferentes dificultades y desafíos vinculados a la efectivización del derecho a la educación en nuestro país.

El primer capítulo se centra en el financiamiento de la educación. Es una novedad de este informe atender al aspecto presupuestario y se incorpora en el entendido de que el respaldo material que sustenta el derecho a la educación es un aspecto fundamental para su efectivización.

De la lectura de ese texto se desprende que el sistema educativo depende de forma sustancial del financiamiento público, ya que es el Estado quien asume la responsabilidad de asegurar el respaldo material que viabiliza la concreción del derecho a la educación. Según se advierte, en los últimos años se ha dado una tendencia al recorte presupuestal en la educación pública. En Uruguay, el financiamiento de la educación no está ligado a las necesidades materiales del sistema, sino que se encuentra subordinado al ajuste de la economía y las cuentas fiscales, lo que ha provocado en dicho período la reducción de la capacidad estatal para sostener y ampliar este derecho.

Asimismo, se muestra que la educación privada no funciona como complemento ante el desfinanciamiento estatal de la educación pública porque la lógica del mercado marca un aumento en los precios de las instituciones privadas (matrículas y cuotas) y una caída en la cantidad de estudiantes que participan de ellas.

El capítulo dos analiza un conjunto de políticas sociales desarrolladas en nuestro país que se promueven con el objetivo principal de posibilitar el acceso y permanencia de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo formal, pero que resultan insuficientes frente al conjunto de desigualdades sociales.

Las autoras analizan los modos en que las instituciones educativas se encuentran atravesadas por un conjunto de problemáticas, a nivel individual y social, que requieren de un trabajo interinstitucional, interdisciplinario e intersectorial para ser abordadas adecuadamente. Estas políticas se ponen en relación con las garantías del derecho a la educación. La posibilidad de contar con ingresos básicos, alimentación y atención a los niños, niñas y adolescentes y sus familias por parte de equipos institucionales resulta un soporte fundamental a la hora de pensar la integralidad de los sujetos de la educación y el trabajo de las instituciones educativas. Si bien las diferentes dimensiones aludidas forman parte del debate y conforman temas de la agenda pública, no están propuestas como una política integral ni son problematizadas en esos términos. Entre ellas, destacan la relación con los servicios de abordaje familiar, la vinculación con espacios de educación y cuidados externos a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) —espacios socioeducativos— y la coordinación con abordajes desde el ámbito comunitario de la salud mental, entre otros ejes posibles.



El tercer capítulo plantea algunos ejes vinculados al trabajo docente. Considera las condiciones de trabajo, las discusiones en torno a la laicidad y sus afectaciones en la tarea docente y ciertas lógicas que atraviesan el proceso de transformación educativa. A su vez, reconociendo la complejidad de la relación entre procesos sociales y educativos, alude a las condiciones de vida de las infancias y adolescencias para dar cuenta de algunas de las desigualdades que configuran parte del escenario que atraviesa el trabajo docente.

En relación con las condiciones de trabajo, se alude a la numerosidad de los grupos, que afecta las condiciones de enseñanza y aprendizaje, así como al retraso y modificaciones en la elección de horas docentes. A su vez, se identifica que las lógicas de burocratización y de estandarización que atraviesan la política educativa actual afectan particularmente el trabajo docente. Como sostienen las autoras, el aumento del control y la estandarización de la tarea, así como el debilitamiento de los espacios colectivos de discusión, reducen los márgenes de autonomía de las y los docentes en relación con los aspectos pedagógicos y didácticos.

En cuanto al segundo eje, se destacan nuevos eventos que abonan un clima de hostilidad y desconfianza para con estudiantes y docentes y refuerzan las lógicas punitivas y de judicialización de los conflictos en el ámbito educativo.

Por último, se sostiene que las lógicas de individuación que permean el proceso de transformación educativa responsabilizan a los individuos y procuran su adaptación a situaciones que se entienden como dadas, sin considerar las desigualdades que las atraviesan y que se han agravado por los procesos de desresponsabilización estatal y la desarticulación de políticas sociales.

El capítulo cuatro, centrado en la atención y educación en la primera infancia (AEPI), es otra de las novedades que se incorporan este año. Abordar específicamente el derecho a la educación en esta etapa se fundamenta en la especificidad educativa que implica esta fase del desarrollo y en las particularidades de las políticas públicas que se orientan a ella. Se plantea una breve historización de la AEPI, recuperando eventos y elementos conceptuales centrales que permiten obtener una visión más completa del proceso que deviene en la situación actual. Luego, se hace referencia al marco normativo internacional que la establece como derecho, al que nuestro país suscribe. En un tercer apartado se describen hitos que configuran una serie de avances y retrocesos en la materia. Finalmente, se presenta y analiza el panorama actual de la AEPI en nuestro país.

El texto identifica un cambio en la orientación de las políticas de AEPI a partir del 2020, que implicó un freno a los procesos que se venían generando. Con esta observación, remarca la importancia del establecimiento de leyes que orienten la política a largo plazo y garanticen los derechos de la infancia desde una lógica de Estado. A su vez, se resalta que ese cambio se viene realizando con escasa participación de los protagonistas. Además, se mencionan los procesos de infantilización de la pobreza, el aumento de la inseguridad alimentaria de las familias con niños y niñas de estas edades, el importante incremento de la violencia hacia ellos y ellas y los escasos resultados de las políticas desarrolladas para enfrentar estas situaciones. Como des-



taca el artículo, la inversión en primera infancia en Uruguay es cuatro veces menor que en los países desarrollados.

El quinto capítulo da continuidad al *Informe 2022* y aborda los principales aspectos de la Transformación Curricular Integral (TCI) de 2023. Partiendo de documentos oficiales de política educativa, analiza el marco conceptual que fundamenta dicha transformación, desarrolla aspectos asociados a los planes de Educación Básica Integrada y Educación Media Superior y recupera también la postura de las Asambleas Técnico Docente (ATD) al respecto. Luego, aborda las diferentes estrategias que se despliegan en el proceso de implementación curricular. Finalmente, presenta y analiza el proceso de puesta en marcha de los Centros María Espínola (CME) dentro del marco de políticas educativas focalizadas.

El equipo que trabajó en estas temáticas plantea que la TCI se sustenta teóricamente en las aplicaciones de las psicologías cognitivas al campo curricular. Se establece una articulación lineal y directa con la planificación curricular por competencias, supeditando la enseñanza y la evaluación al aprendizaje, y se jerarquizan las habilidades socioemocionales desde una mirada centrada en la autorregulación, soslayando los procesos sociales, históricos y políticos del acto educativo. En sintonía con lo anterior, señala que la organización curricular por competencias supone una visión reduccionista del acto educativo que minimiza los procesos de transmisión cultural.

Por otra parte, el proceso de diseño de la reforma educativa no se asienta sobre principios participativos y democráticos y, en consecuencia, no cumple con la normativa vigente respecto a los ámbitos técnicos de consulta. Además, el grupo de autores señala que el proceso de implementación de la reforma curricular refuerza una concepción del docente como ejecutor de la política, en consonancia con el lugar asignado en el proceso de diseño curricular. De esta forma, responsabiliza a las y los docentes por su *efectiva* implementación y se generan acciones que refuerzan una perspectiva tecnicista que tiende a estandarizar el trabajo docente.

Con respecto a las políticas focalizadas, interesa subrayar que la modalidad de CME profundiza los lineamientos de la actual administración, como la gestión y la autonomía de los centros, combinadas con la responsabilización de los actores, en especial de las y los docentes, en torno a los resultados educativos.

El capítulo seis analiza las políticas educativas planteadas desde la perspectiva de las trayectorias escolares considerando datos, mecanismos y figuras de seguimiento a las trayectorias desplegadas o modificadas por ANEP durante el año 2023.

Más allá de los datos presentados, continúa la pregunta al respecto de los impactos, en términos cualitativos, generados en la producción de políticas educativas y en las trayectorias escolares de los sujetos a partir de las diversas modificaciones al formato escolar que se proponen. Sin desconocer las propuestas o cambios para la atención, el acompañamiento y la protección de trayectorias educativas, se plantean interrogantes respecto a su implementación y a los fines que motivan este conjunto de mecanismos. Considerando el proyecto de Trayectorias Protegidas de la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIIP) en escuelas del programa Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas (Aprender), se cuestiona



el modelo de rúbrica estandarizado para atender trayectorias diversas, donde están predefinidas las variables a considerar y se limitan las posibilidades de descripción. El sujeto que evalúa y su formación se pierden ante un modelo preestablecido. Esta herramienta adquiere sentido cuando es la o el docente quien la elabora de manera situada. La evaluación de los sujetos parece tener por finalidad la obtención de resultados concretos para la rendición de cuentas.

Respecto a la propuesta de navegabilidad entre Educación Secundaria y Educación Técnico Profesional, se sostiene que resulta un objetivo deseable, pero que aún no son claros los mecanismos de acompañamiento y el procedimiento de reválidas, así como tampoco está unificado el sistema de datos donde se respalda la información respecto a las trayectorias del estudiantado.

El capítulo siete recupera debates y perspectivas de diversos colectivos —técnicos, gremiales y sociales— vinculados a la educación en torno a esta como derecho y a las políticas educativas implementadas. Para hacerlo, se realiza entrevista a personas relacionadas con dichos colectivos.

Se observa una importante sintonía en los énfasis que realizan, que coinciden en la identificación de dificultades y en las posibilidades para superarlas. Estos acuerdos no son menores si se tiene en cuenta que las visiones y los conocimientos sobre lo educativo se construyen desde lugares diferentes.

En las entrevistas, en forma unánime, se aboga por contar con instancias de participación y diálogo, se señala que eliminar los consejos desconcentrados de la ANEP, y con ello la representación del orden docente, lleva a un empobrecimiento de la discusión y una limitación para las respuestas que se puedan plantear desde el sistema educativo. En el mismo sentido, la asociación civil Familias Organizadas de la Educación Pública (FOEP) resalta la escasa conformación de los consejos de participación en los centros educativos, aunque siguen vigentes en la Ley General de Educación.

Otra dimensión sobre la que hay acuerdo es la mirada crítica a los recortes presupuestales que se manifiestan en el incremento de la cantidad de estudiantes por grupo, las dudas con relación a la ejecución del Impuesto de Primaria, la distribución de materiales de apoyo al trabajo docente, los constantes cambios en las definiciones y la incertidumbre laboral generada por la reducción de cargos docentes. Por otro lado, la apelación a la autonomía de los centros es leída como una desresponsabilización del Estado en las decisiones, que son transferidas a quienes sostienen las instituciones educativas.

En el capítulo ocho se presenta un panorama sobre el derecho a la educación en sexualidad en el sistema educativo uruguayo. Se analiza la situación actual del Programa de Educación Sexual (PES) creado en el 2008, los avances y retrocesos en la incorporación de la Educación Sexual (ES) al sistema educativo y los enfoques que orientan su abordaje en el marco de la transformación educativa que actualmente está en proceso de implementación.

A partir del análisis efectuado, se identifica un claro retroceso en la incorporación curricular de la ES en un proceso de debilitamiento que comenzó en la anterior administración y que se profundizó con el cambio de gobierno y la transformación edu-

cativa. Ya no hay una estructura ni coordinación central, se perdieron cargos y horas docentes que se destinaban a la temática y se aprecia un vaciamiento de contenidos de ES en los programas educativos de todos los niveles. Además, se observan desplazamientos en torno a enfoques y perspectivas: por un lado, la ES aparece ligada a la biología, la salud y la prevención, desconociendo el abordaje integral que caracterizaba al PES y, por otro lado, opera una inespecificidad tal que se presenta como equivalente a la Educación Emocional, integrada en el Espacio de Desarrollo Personal y Conciencia Corporal junto con la Educación Física y Artística.

No obstante, la ES sigue siendo una línea de trabajo de la Dirección de Derechos Humanos de la ANEP. En la nueva gestión continuaron, no sin vaivenes, algunas líneas de acción y recursos que estaban institucionalizados como, por ejemplo, la figura del referente de sexualidad en los liceos.

El capítulo de formación en educación se incluye por primera vez en el informe, por lo que hace referencia a un lapso de tiempo mayor. Se abordan los cambios institucionales, las modificaciones curriculares (diseño e implementación) y los sujetos de la educación, docentes y nuevas figuras educativas asociadas a la transformación curricular.

Señala que los cambios desarrollados en el Consejo de Formación en Educación (CFE) en el período 2020-2023 tienen tres direcciones. Por un lado, alteran la relación entre este consejo y el Ministerio de Educación y Cultura, cambio que se materializa en la incidencia que el ministerio se atribuye en relación con las orientaciones curriculares y los criterios establecidos para la convalidación del título docente a título universitario de licenciado en Pedagogía. Por otro lado, se observa un debilitamiento de las funciones del CFE para con sus cometidos específicos: enseñanza, investigación y extensión. Por último, refieren al estímulo que se plantea para las instituciones privadas, tanto desde el apoyo económico —para que se presenten a los llamados de reconocimiento de sus carreras de formación en educación para la mencionada convalidación— como en los diversos convenios firmados entre estas y el CFE para cursos de posgrado y educación permanente.

El décimo capítulo se centra en el derecho a la educación superior y es, también, una nueva incorporación al informe del Observatorio del Derecho a la Educación (ODED). Analiza las principales acciones registradas en el 2023 relacionadas con el despliegue de los lineamientos establecidos en la Ley de Urgente Consideración (LUC), n.º 19.889, aprobada en 2020, y con el congelamiento presupuestal de la Universidad de la República (Udelar) y del sistema de ciencia y tecnología, aportando claves de lectura desde una perspectiva del derecho a la educación superior.

En el texto se afirma que el conjunto de políticas impulsadas en este período en materia de educación superior parece promover un cambio estructural desde un sistema terciario y universitario público, autónomo y coordinado hacia un sistema mixto de prestadores públicos y privados en competencia. Para la formación en educación, implica la detención del incipiente proceso de diferenciación institucional y diversificación del sistema universitario público. De consolidarse estas tendencias, Uruguay po-



dría encaminarse a un sistema con altos componentes de comercialización educativa e importantes problemas de calidad, profundizando las desigualdades en la materia.

Por otra parte, en el último tiempo, nuestro país ha experimentado importantes avances en el acceso a la educación superior. Este crecimiento se ve comprometido al contrastarlo con el deterioro de la situación presupuestal de la Udelar, que tiende a debilitar las condiciones para la efectivización del derecho a la educación superior en el país. El aumento de la cantidad de estudiantes en relación con la cantidad de horas docentes, impacta negativamente en el conjunto de la enseñanza en un contexto en que la matrícula se ha diversificado, con un mayor ingreso de sectores de la sociedad históricamente excluidos de la universidad, quienes se ven mayormente afectados.

A lo largo del presente informe se visualizan algunos ejes transversales a las temáticas abordadas que ponen en cuestión el efectivo ejercicio del derecho a la educación. En primer lugar, nos interesa resaltar las reiteradas referencias a un cambio importante en el rol del Estado, que tiende a una mayor verticalidad de sus órganos ejecutivos en la toma de decisiones vinculadas a los procesos de diseño de política educativa y a una creciente desresponsabilización sobre los procesos de implementación y sus efectos.

En este sentido, se reiteran las referencias a las menores dotaciones presupuestales y a los cambios en la asignación de recursos que repercuten principalmente sobre las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad. Los cambios y recortes en políticas de inclusión educativa, en la protección de trayectorias, en la atención y educación a la primera infancia, en la educación terciaria y universitaria, así como en el conjunto de políticas sociales que deben conformar una matriz de protección integral, vulneran profundamente el derecho a la educación. No se prioriza el gasto en educación, que queda supeditado a las cuentas fiscales, se debilitan los recursos de atención a las desigualdades y las posibilidades de coordinación y articulación interinstitucional con el retiro de equipos del territorio.

A su vez, en el marco de la primacía de lógicas de individuación, hay un traslado de las responsabilidades de gestión y sobre los resultados educativos hacia los equipos docentes y los propios sujetos de la educación. En este sentido, se ven minimizadas las posibilidades de participación en la producción de las políticas educativas y se reducen los problemas educativos a dificultades técnicas de enseñanza o a obstáculos individuales de los sujetos que aprenden. Al igual que en el informe anterior, se resaltan el carácter reduccionista y la priorización de la dimensión técnica de la τ , la falta de participación sustantiva y la concepción del docente como mero ejecutor de la política. Los procesos de estandarización y burocratización que atraviesan el trabajo docente, sumados a un clima de creciente hostilidad y desconfianza hacia las y los profesionales de la educación, debilitan el carácter político de la acción educativa, así como la autonomía en clave pedagógica.

La producción y difusión de este informe tiene el objetivo de aportar elementos y ampliar el debate público en torno al derecho a la educación. Entendemos que en un año electoral se redobra la importancia de propiciar el diálogo y el intercambio, de fomentar una discusión profunda, plural, amplia y participativa para posibilitar la



construcción democrática de políticas educativas que atiendan a la situación actual de la educación en nuestro país, que promuevan el efectivo ejercicio del derecho a la educación desde una perspectiva de igualdad y justicia.



fhce.edu.uy/oded

observatorio.dereduy@gmail.com