

20 24

INFORME SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN URUGUAY



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 2024

Edición: Nro.3 - Octubre 2025

ISSN: 3046-4013

Coordinan esta edición: Stefanía Conde, Cristian López y Cecilia Sánchez

Equipo Coordinador ODEd: Stefanía Conde, Cristian López y 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, Cristian López y Cecilia Sánchez	
1. Políticas sociales y políticas educativas	4
Dorelí Pérez, Guadalupe Cabo, Clarisa Flous	
2. Trabajo Docente	13
Stefanía Conde, Camila Falkin, Cecilia Sánchez	
3. Experimentación pedagógica en la forma escolar: desarrollos, limitaciones y perspectivas	19
Victoria Díaz Reyes y Felipe Stevenazzi Alén	
4. Atención y educación en la primera infancia	26
Gabriela Etchebehere, Silvana Quintana	
5. Educación en habilidades socioemocionales	38
Paola Dogliotti, Natalia Estela, Fabricio Andriolo, Beatriz Liberman	
6. Derecho a la educación en sexualidad	48
Malena Damián, Natalia Maidana, Tamara Parada, Felipe Torres	
7. Formación en educación	55
Eloísa Bordoli y Stefania Conde	
8. Tensiones sobre el carácter público de la educación	64
Cristian López	
9. Educación en contextos de privación de libertad	75
Natalia Barraco, Sandra Gardella, Beatriz Liberman y Silvina Viera	
10. A modo de síntesis	85





INTRODUCCIÓN

STEFANÍA CONDE, CRISTIAN LÓPEZ Y CECILIA SÁNCHEZ

El presente informe surge en el marco del trabajo realizado por el Observatorio del Derecho a la Educación (ODED) con el fin de aportar al debate público en torno a la efectivización del derecho a la educación con acento en la dimensión pedagógica. En él se realizan lecturas en torno a diferentes ejes temáticos, con foco en los eventos que tuvieron lugar en 2024. Algunas de estas temáticas mantienen continuidad con los informes de años anteriores: políticas sociales y políticas educativas, trabajo docente, atención y educación en primera infancia, formación en educación, educación sexual. Para esta edición se incorporan como nuevos ejes la educación en contextos de privación de libertad, privatización educativa, experimentación pedagógica y educación en habilidades socioemocionales.

En su elaboración participaron docentes, investigadores e investigadoras que desde distintas trayectorias y experiencias aportaron sus miradas en lo que respecta al derecho a la educación: Dorelí Pérez, Guadalupe Cabo, Clarisa Flous, Stefanía Conde, Camila Falkin, Cecilia Sánchez, Eloísa Bordoli, Victoria Díaz, Felipe Stevenazzi, Gabriela Etchebehere, Silvana Quintana, Paola Dogliotti, Natalia Estela, Fabricio Andriolo, Beatriz Liberman, Malena Damián, Natalia Maidana, Tamara Parada, Felipe Torres, Cristian López, Natalia Barraco, Sandra Gardella, Silvina Viera.

Como espacio de producción, difusión y sistematización de conocimiento, el ODED se propone contribuir desde una mirada del derecho a la educación sustentada en los principios de justicia e igualdad.

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 sujetos 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).

Los informes sobre el derecho a la educación aportan miradas sobre distintos tópicos de política educativa en el marco de la transformación educativa desarrollada en el contexto del período de gobierno 2020-2024, aunque también recuperan procesos iniciados en períodos anteriores. En ellos se plantean tensiones y desafíos que entendemos importante continuar analizando en un nuevo escenario político.

Los tres informes que se han elaborado hasta la fecha expresan dinamismo respecto a los diferentes temas que se incorporan a la reflexión, en búsqueda de recuperar los debates, acompañar los procesos de política educativa y contribuir a ampliar la mirada respecto al derecho a la educación.

Con el fin de atender a procesos de política educativa de más larga duración y de producción de conocimiento en diálogo con diferentes actores que participan en la construcción de la política, nos proponemos, para futuras ediciones de este informe, contemplar una periodicidad de dos años.



1. Políticas sociales y políticas educativas

DORELÍ PÉREZ,¹ GUADALUPE CABO,² CLARISA FLOUS³

La política tiene que ver con el extranjero, no solamente en el establecimiento de una relación con el otro, sino en la definición de una relación con sí mismo. Esta es también la cuestión del derecho a tener derechos: no estar integrado a una comunidad y poderse identificar con ella, sino más bien ser reconocido como un actor político que dispone de un espacio público donde poder exponer su singularidad.

(Tassin, 200, p. 45)

1.1. Introducción

El artículo propone colocar el derecho a la educación en el marco de las políticas sociales, entendiendo estas desde un enfoque integral, como respuesta a las necesidades de la población y su relación con los derechos humanos. La política educativa forma parte de las políticas sociales universales en Uruguay y tiene una relevancia en los procesos de integración e inclusión social.

En los últimos años, la educación se ha visto atravesada por los cambios en la matriz de protección, que afectaron notoriamente las condiciones de vida de los sectores más vulnerables. Los efectos de la pandemia y el incremento de la pobreza infantil y de la violencia en algunos territorios son algunos de los problemas que afectan los procesos educativos de niños, niñas y adolescentes en la actualidad. El ausentismo y la asistencia intermitente repercuten en las posibilidades de desarrollar procesos de enseñanza y aprendizaje y en la construcción de espacios de referencia para las familias y la comunidad. Asimismo, el retiro en el último período de algunos de los programas estatales que atendían desde una estrategia de cercanía en diferentes barrios de Montevideo y el interior impactó directamente en la función educativa y los

¹ Licenciada en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (Udelar). Especializada en Políticas Sociales. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social, FCS, Udelar.

² Licenciada en Trabajo Social, FCS, Udelar. Doctoranda por la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe. Docente del Departamento de Trabajo Social, FCS, Udelar.

³ Doctora en Educación, Universidad Nacional de La Plata (unlp). Magíster en Psicología y Educación, Udelar. Licenciada en Trabajo Social, Udelar. Profesora de Educación Media, Instituto de Profesores Artigas (IPA). Docente del Departamento de Trabajo Social, FCS, Udelar y la Unidad Académica de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), Udelar.



procesos de escolarización, que exigen intervenciones por parte de las instituciones, en ocasiones con pocos recursos o sin profesionales específicos.

En cuanto a lo primero, el artículo hará referencia a un conjunto de ejes y datos⁴ que ponen en relación las políticas sociales y la educación. La elección de los ejes no es exhaustiva, sino que obedece a aspectos que, entendemos, son de relevancia con relación al tema. En primer lugar, se referirá a la extensión del tiempo pedagógico, dimensión que, en los últimos años, ha sido considerada como parte de la atención a las poblaciones más vulneradas en sus derechos. En segundo lugar, recuperará aspectos acerca de alimentación y educación. En tercer lugar, planteará algunas reflexiones sobre los equipos interdisciplinarios en los programas y/o centros educativos. En cuarto lugar, abordará una temática que afecta desde los últimos años las dinámicas de los espacios educativos en distintos barrios: la violencia territorial. Finalmente, planteará algunas líneas sobre los desafíos implicados en la relación entre educación y protección social.

1.2. Extensión del tiempo pedagógico

¿Qué significa más tiempo en educación? ¿Se trata de tiempo pedagógico o de tiempo escolar? ¿Para quiénes se extiende el tiempo? Estas preguntas surgen en torno a un eje al que la política educativa en los últimos años ha dado prioridad: la extensión del tiempo pedagógico.⁵

Investigaciones sobre este tema plantean que no existe siempre una relación entre cantidad de tiempo y resultados, por lo que las discusiones en torno a la extensión del tiempo se centraron en ocasiones en la «calidad de tiempo» (Vercellino, 2016). En este sentido, la consideración del tiempo en educación no significa únicamente agregar horas o días, sino también, y en tanto elemento estructurador de la organización (Vercellino, 2016), reconocer si se modifican otros componentes de lo escolar.

Como sostienen algunas/os autoras/es, estas propuestas surgen como una respuesta a los problemas de la inequidad social, para quienes «necesitan más tiempo para aprender» (Martinis, 2006a, p. 20). Desde los años noventa, la educación primaria extendió el tiempo de permanencia de los niños y niñas en las escuelas y de adolescentes en centros de educación media con las escuelas de tiempo completo y de tiempo extendido.⁶ Posteriormente, y a partir de las políticas inauguradas desde 2005, estas escuelas continuaron y aumentaron, mientras que en educación secundaria se desarrollaron otro tipo de estrategias, sin crear liceos de estas características en for-

⁴ Los datos referenciados en este artículo se corresponden con aquellos a los que ha sido posible acceder públicamente. En ocasiones será información de 2024 o, eventualmente, de años anteriores, cuando no se tenga información más actualizada.

⁵ Optamos por la forma de denominación tiempo pedagógico, utilizada por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), sin desconocer otras denominaciones posibles, como tiempo educativo o tiempo escolar. Entendemos que cada una de estas formas de nombrar implica indagaciones y reflexiones más profundas que exceden la temática y amplitud de este artículo.

⁶ Impulsadas por el director del Consejo Directivo Central de la ANEP, Germán Rama (Martinis, 2013).



ma general. Sin embargo, desde el año 2010 (Administración Nacional de Educación Pública [ANEP], Consejo Directivo Central [Codicen], 2010) se observan menciones a las políticas de extensión del tiempo en el nivel medio de forma más explícita. Entre ellos se resalta que el Plan Reformulación 2006 «consolidó la extensión del tiempo pedagógico en el ciclo básico» (ANEP, Codicen, 2010, p. 43).

En la última administración del gobierno de la educación (2020-2025), y particularmente en el año 2024, las escuelas de tiempo completo alcanzaron un número de 339 (256 escuelas y 73 jardines), sumándose en ese año nueve centros en todo el país.⁷ De acuerdo con las palabras de la titular de la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP), en ese año «el tiempo pedagógico extendido responde a necesidades de la propia familia y genera beneficios en el niño, al permanecer más horas en la escuela, adquirir más aprendizajes, socializar con sus compañeros y hacer otras actividades».⁸ De acuerdo a la información disponible, el 23,1 % de los niños de 1.º a 6.º año de primaria asistió a escuelas con extensión del tiempo pedagógico (tiempo completo y extendido) en 2023. En educación inicial la matrícula en estos centros correspondió al 27,8 % en el mismo año.⁹

Por su parte, en la educación media la política de extensión del tiempo es visible ya desde la Reforma de 1996 y la posterior Reformulación 2006 (Flous, 2024). En ambos casos se incrementaron las horas aula, alcanzándose en la actualidad, con la Educación Básica Integrada (EBI), una carga horaria promedio en ciclo básico de secundaria de 36 horas semanales.¹⁰ Además de esta ampliación de larga duración, la política de extensión del tiempo educativo en los últimos años mantuvo las propuestas de liceos de Tiempo Extendido y de Tiempo Completo, sin incrementar su número en forma significativa. Asimismo, se propone una nueva modalidad educativa con ampliación del tiempo: los Centros María Espínola. Estos últimos parten de propuestas anteriores de liceos y escuelas técnicas ya en funcionamiento, donde desarrollan la propuesta curricular (de acuerdo con los cambios desarrollados por la reforma en 2022) y amplían las horas de permanencia de los estudiantes en los centros. Los liceos y escuelas técnicas que funcionan bajo esta modalidad han incorporado nuevos elementos, como los trabajos por proyecto, el abordaje interdisciplinar de problemas, la permanencia de los equipos directivos y la estabilidad de los docentes efectivos por tres años.¹¹ Hasta 2023 se han creado 43 centros.

⁷ Las nuevas escuelas de tiempo completo se ubicaron en los departamentos de Rocha, Tacuarembó y Montevideo.

⁸ <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/2024-nueve-escuelas-del-pais-pasaron-modalidad-tiempo-completo>

⁹ <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/2024-nueve-escuelas-del-pais-pasaron-modalidad-tiempo-completo>

¹⁰ Las horas de educación secundaria son de 45 minutos. En 7.º corresponden 35 h, en 8.º, 36 h, y en 9.º, 38 h (ANEP, Codicen, 2022).

¹¹ <https://www.elobservador.com.uy/nota/en-seis-liceos-y-seis-utu-la-anep-inicia-su-proyecto-de-cambio-educativo-2021125041>



A modo de cierre del apartado, nos interesa detenernos en los aspectos vinculados al sentido del uso del tiempo en educación. Pensar el tiempo de los espacios educativos (y su extensión) como un tiempo libre o tiempo de ocio implica pensar cómo desde lo educativo se presenta un tiempo *otro*. Simons y Masschelein (2014) plantean que la escuela instala la democratización de un tiempo libre, no productivo e igualitario (Redondo, 2016). Desde esta perspectiva, el uso de tiempo y espacio en las escuelas y liceos implica, más que considerar su extensión y organización, pensar su sentido.

Sin embargo, la ampliación del tiempo ha significado una línea focalizada de las políticas educativas, orientadas a poblaciones con derechos vulnerados. Esto requiere una mirada en profundidad. Es relevante considerar no solo el sentido que la ampliación de este tiempo logró en sus términos cuantitativos, sino con relación a las propuestas educativas realizadas durante ese tiempo (talleres, salidas didácticas, campamentos, espacios de alimentación, etc.) y sus efectos (aprendizajes, continuidad educativa, diversificación y adecuaciones de propuestas adaptadas a las singularidades del estudiantado).

1.3. Alimentación y educación

Los aspectos planteados en el apartado anterior se relacionan con otro eje significativo de la matriz de protección social: el derecho a la alimentación. En este sentido, se destaca la ampliación de este servicio a los niveles de educación media (secundaria y Universidad del Trabajo del Uruguay [UTU]). Según los últimos datos obtenidos en 2019-2023, la ejecución total del gasto en alimentación creció 18 %.¹² En 2023 el Programa de Alimentación Escolar (PAE) tuvo un alcance de 202.962 beneficiarios de educación inicial, primaria y media. Para el período 2024, las autoridades del Consejo Directivo Central (Codicen) explicitaron la necesidad de «estudiar cómo vamos a estructurar la gestión de la alimentación escolar». Como ya señalamos en el informe anterior (Cabo et al., 2024), la alimentación que en primaria se encuentra consolidada —con equipos, integrados por nutricionistas y técnicos/as, que hacen el pliego para la licitación, ejecutan las compras, se encargan de los controles, etc.— no está estructurada en educación media de la misma forma. Por lo tanto, más allá de que se trata de un programa consolidado, requiere líneas de trabajo en este último nivel.

La Dirección General de Educación Secundaria (DGES) comenzó a dar alimentación para estos centros y entrega una partida anual a algunos liceos para necesidades de alimentación en general, lo que alcanzó para unos siete mil adolescentes. La Dirección General de Educación Técnico Profesional (DGETP) también brinda con sus propios recursos alimentación en sus Centros María Espínola y entrega una partida mensual para compra de insumos de sostenimiento de internado en aquellos centros que tienen esta modalidad. La cobertura llega a 2.650 estudiantes.

¹² <https://www.elpais.com.uy/informacion/educacion/aumenta-gasto-en-alimentacion-que-da-anep-se-debe-a-que-se-crearon-nuevos-centros-que-brindan-esa-prestacion>



A modo de cierre, es importante remarcar que la alimentación tiene un lugar relevante con relación al derecho a la educación. Desde las autoridades este recurso es clave para la retención estudiantil. En palabras de la exdirectora del Codicen: «Lo único que importa es que estén dentro, el enganche es lo de menos».¹³ Entendemos que, si bien es significativo el tema, aún quedan pendientes la organización y la articulación con las propuestas educativas en el sentido pedagógico de este espacio, fundamentalmente en la educación media.

1.4. Los equipos interdisciplinarios en el espacio escolar

En el artículo anterior (Cabo et al., 2024) realizamos una breve descripción del Programa Escuelas Disfrutables (PED)¹⁴ y los equipos interdisciplinarios en secundaria, colocando el tema de la interdisciplina como estrategia de abordaje en situaciones referidas a los niños, niñas y sus familias.

Si bien el programa surge a partir de la necesidad de un abordaje integral de las problemáticas presentes en muchas familias, no tuvo una evaluación de resultados y las estrategias de atención se vieron limitadas a dar respuesta a las urgencias, debido al reducido número de equipos en relación con el número de escuelas asignadas.

Al momento de escribir este artículo no contamos con información actualizada respecto al PED, es de esperar que haya alguna actualización en los próximos meses con el cambio de autoridades. Más allá de esto, entendemos sustantivo problematizar el tema por considerar que la interdisciplina es una estrategia clave a la hora de pensar abordajes integrales que permitan dar respuestas a las necesidades de la población atendida.

En este sentido, asistimos actualmente a una problemática que ha ido en ascenso: la inasistencia a los centros educativos, tanto en primaria como en secundaria. ¿Qué hacer y cómo hacer frente a esta realidad? Hasta el momento son los maestros quienes en primaria intentan atender la situación a partir de un seguimiento de las causas; sin embargo, esta tarea resulta difícil de desarrollar sin los recursos suficientes. En el caso de secundaria, los primeros actores que reciben y se ocupan del ausentismo son las y los adscriptos a partir del registro que realizan los docentes; después dependerá de cómo estén conformados los equipos interdisciplinarios¹⁵ en los liceos para el despliegue de estrategias a desarrollar. El trabajo interdisciplinario

¹³ https://www.elpais.com.uy/informacion/educacion/aumenta-gasto-en-alimentacion-que-da-anep-se-debe-a-que-se-crearon-nuevos-centros-que-brindan-esa-prestacion#google_vignette

¹⁴ Este programa fue creado en el año 2008 (<https://pcentrales.anep.edu.uy/node/132>) y desde ese momento ha tenido un incremento de los centros educativos en los cuales se insertan los equipos, sumado a algunos cambios relativos a la articulación con el territorio a través de las maestras comunitarias, cuyo número en las escuelas disminuyó desde el año 2020.

¹⁵ Equipos que en la mayoría de los centros educativos están integrados por un profesor orientador pedagógico (pop), un/a psicólogo/a y, en muchos menos casos, un/a trabajador/a social.



«no solo nos permite conocer más, sino que nos lleva a conocer mejor, (...) capaces de captar más aspectos de cierta realidad, de explorar en profundidad su riqueza y apreciar adecuadamente su complejidad» (Agazzi, 2002). Entendemos que la presencia de equipos técnicos completos habilitaría la posibilidad de generar estrategias más efectivas para reducir el fenómeno que afecta el proceso de aprendizaje de aquellos niños y niñas que no sostienen la mínima presencia necesaria en los centros educativos. La comprensión de la complejidad social que supone el ausentismo educativo requiere poder pensar y articular en términos de la política pública como respuesta del Estado.

Un requerimiento importante para el abordaje de la inasistencia es la presencia de un vínculo relativamente fuerte y consolidado entre la escuela, las familias y la comunidad. La complejidad de los problemas sociales, que se expresan en forma más dramática en algunos territorios, requiere un trabajo con la comunidad y las instituciones ancladas en ellos. Un centro educativo abierto al barrio y a las familias implica un trabajo en red, cuya implementación no puede ser desarrollada en solitario por los equipos docentes. Entendemos que una estrategia intersectorial (Cunill Grau, 2005) contribuye a la solución de algunos de los problemas identificados.

1.5. El lugar de los centros educativos y la violencia territorial

En esta oportunidad, al considerar la relación de las políticas sociales y el ámbito educativo, resulta clave contemplar una temática que tomó un lugar central para distintas instituciones, fundamentalmente en la ciudad de Montevideo. Hacemos referencia a la violencia territorial que diferentes barrios de la capital viven cotidianamente y que atraviesa el día a día de las escuelas, liceos y UTU.

A partir de investigaciones recientes es posible aproximarnos a esta problemática y, sobre todo, a sus efectos en niños, niñas y adolescentes. En una reciente investigación en Casavalle se relevó la percepción de niños, niñas y adolescentes respecto al fenómeno de la violencia en el barrio (Cabo et al., 2023). A través de una metodología participativa se logró conocer la opinión de aquellos que asisten a centros educativos y recreativos de la zona. En términos sintéticos, los niños, niñas y adolescentes viven situaciones de violencia en su vida cotidiana, ya sea en los espacios públicos, en el vecindario o en la puerta de los centros educativos. Las restricciones en el uso de los espacios públicos son una de las preocupaciones que traen y también el no poder asistir a la escuela o tener que retirarse antes cuando ocurren hechos de violencia. Por otra parte, los espacios institucionales (escuelas, jardines, clubes de niños, Sacude) son vistos por todos como lugares seguros, de cuidado y protección; por ejemplo, los campamentos escolares son muy apreciados como espacios tranquilos, sin ruidos de armas de fuego (Cabo et al., 2023).

Por su parte, también en Casavalle, Espíndola et al. (2023) sostienen que la inseguridad repercute en la vida cotidiana de las comunidades e incide en las decisiones de las adolescencias y sus familias para minimizar los efectos de la violencia. Plantean los/as autores/as que «el camino al centro educativo se transforma en un asunto tras-



cidente, al punto de llegar a ser, en algunos casos, un problema de sobrevivencia naturalizada» (Espíndola et al., 2023, p. 196). Esto exige definir formas, vestimenta, lugares y horarios de circulación, entre otros. La investigación explicita las dificultades de los adolescentes con relación a sus recorridos hacia el centro educativo e identifica las representaciones simbólicas y vivencias, las cuales están atravesadas por estas violencias. Como se plantean, «queda afectado el “camino al estudio”» (Espíndola et al., 2023, p. 216). A su vez, la vulnerabilidad y las condiciones de violencia impactan en la convivencia y en los hábitos educativos de las adolescencias de Casavalle.

Los dos casos citados resultan de interés para problematizar cómo un fenómeno que trasciende a las instituciones educativas produce efectos concretos en las experiencias y trayectos educativos de niñas, niños y adolescentes. Esto exige un abordaje tanto de las instituciones como de otros actores de la comunidad, que no siempre consideran quienes toman las decisiones en la política educativa. Si bien en el último período se mantuvo un discurso con relación a la atención de las poblaciones con derechos vulnerados, esto no se reflejó con firmeza en propuestas o líneas de trabajo.

El escenario escolar aparece como un lugar seguro en comparación con el territorio que se manifiesta en términos de violencia, pero, a su vez, en lo escolar se manifiesta una desprotección para poder sobrellevar las vivencias que estas infancias y adolescencias traen. El estado de inseguridad puede llevar a resoluciones que tengan un efecto inesperado que produzca rechazo sobre aquellas infancias y adolescencias consideradas como malos estudiantes.

Como señala Viscardi et al. (2023): «La vida cotidiana del centro educativo queda en cuestión y subsiste un discurso que culpabiliza a la pobreza como agente contaminante del mundo social» (p. 48). Cada centro educativo se despliega en un escenario cultural fragmentado que rompe con el ideal de universalización. Colocar el derecho a la educación supone que las instituciones educativas puedan potenciarse como espacios sociales donde se despliegan relaciones interpersonales y procesos de enseñanza y aprendizaje.

1.6. Desafíos

Los ejes planteados en el artículo dan cuenta de una serie de problemas y ciertos desafíos. La fragmentación generada por la agudización de los procesos de exclusión social refleja una fuerte crisis de identidad y pertenencia, ruptura o desaparición de espacios y ámbitos de integración, participación y comunicación. El territorio, además de ser un espacio donde las personas habitan, ocupa un lugar simbólico en la vida cotidiana de estas, donde la dimensión cultural se manifiesta como principio organizador de esta cotidianidad. Ante estas situaciones, la población construye diferentes estrategias de sobrevivencia para poder enfrentar algunas dimensiones del problema. En este contexto, los territorios y las instituciones cobran gran importancia en la conformación de identidades sociales, en las percepciones que se construyen de la realidad social y en las formas de relacionamiento humano.



A su vez, todavía resulta un desafío para la política educativa una mayor articulación en clave de protección social (Castel, 2007), entendiendo que no es una parte separada de la política social. Los espacios educativos disponen de diferentes profesiones (escasas para la alta demanda que presentan), que potencian el trabajo y el intercambio con otros. Esto implica un acuerdo relacional que permita y fortalezca el diálogo de saberes. Supone la construcción de un marco referencial común en un aprendizaje continuo, que trascienda fronteras y busque espacios de aportes entre las disciplinas. Fortalecer estos ámbitos resulta fundamental en términos de derecho a la educación.

La extensión del tiempo resulta una línea por la cual se trata de vincular y proteger a niñas, niños y adolescentes. El desafío para las políticas sociales en general, y la educativa en particular, estaría centrado en generar estrategias que consideren el sentido de ese tiempo. A su vez, la atención e intervención articuladas entre sí y con la sociedad civil organizada en los territorios contribuye a fortalecer espacios colectivos, comunitarios e interdisciplinarios.

Por otra parte, y como se subraya en la mencionada investigación sobre la violencia en Casavalle, «las posibilidades de acción de los distintos niveles de gobierno intervinientes en la zona y de las instituciones educativas presentes, inclusive la Universidad de la República, resultan relevantes a partir de socializar la visión de niños y niñas. Un proceso dirigido por un propósito democratizador requiere contar con la voz de niños y niñas y del diálogo intergeneracional que posibilite concebir la vida social en clave relacional» (Cabo et al., 2023).

En suma, construir un proyecto común supone desafíos de carácter epistemológico y político en tanto habilita a explicitar una determinada teoría del conocimiento, la visión de la realidad en sus múltiples facetas, en una interrelación dinámica entre diferentes fenómenos mediados por metodologías que buscan problematizar los fenómenos trascendiendo la lectura de lo aparente.

Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central. (2010). *Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones 2010-2014*. <http://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances>
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central. (2022, diciembre 9). Resolución del Consejo Directivo Central por la cual dispuso aprobar el Plan de Educación Básica Integrada (Resolución 3304/022, acta extraordinaria n.º 13). <https://www.dges.edu.uy/sites/default/files/2024-02/2022-006213.pdf>
- Agazzi, E. (2002). El desafío de la interdisciplinariedad: dificultades y logros. *Revista Empresa y Humanismo*, 5(2).
- Cabo, G., Cafaro, L., Carballo, Y., Elmallian, C., Leopold, S., Machado, G., Pérez, D. y Silva, C. (2023). *Las violencias sostenidas y la convivencia precarizada en Casavalle: la experiencia de niños y niñas*. Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra. www.institutojuanpabloterterra.org.uy



- Cabo, G., Pérez, D. y Flous, C. (2024). Derecho a la educación: políticas educativas y políticas sociales. En S. Conde, C. López y Falkin C. (Coords.), *Informe del derecho a la educación en Uruguay*. Observatorio del Derecho a la Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.
- Castel, R. (2007). La protección social en una sociedad de semejantes. *Revista CS Seguridad e Intervención Social*, 1.
- Cunill Grau, N. (18-21 de octubre de 2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. x Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Espíndola, F., Fuente, M., Salamano, I., Tenenbaum, G. y Viscardi, N. (2023). Los obstáculos en el camino al estudio. El mapa de inseguridad desde las adolescencias de barrios vulnerables a la violencia de Montevideo. En G. Tenenbaum (Coord.), *El Uruguay desde la Sociología*. Doble clic - Editoras.
- Flous, C. (2024). *La forma liceal y el derecho a la educación. Análisis de la política educativa pública de Tiempo Extendido, y la experiencia en un liceo de Montevideo (2018-2020)* [Tesis de posgrado, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación]. Memoria académica. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.2967/te.2967.pdf>
- Simons, J. y Masschelein, M. (2014). *En defensa de la escuela pública*. Miño y Dávila.
- Viscardi, N., Habiaga, V. y Rivero, L. (2023). *La burocracia del castigo*. Sujetos editores.



2. Trabajo docente

STEFANÍA CONDE,¹ CAMILA FALKIN,² CECILIA SÁNCHEZ³

2.1. Introducción

En continuidad con lo elaborado en los anteriores informes del Observatorio del Derecho a la Educación (ODED), interesa en este capítulo detenerse en algunos aspectos que han atravesado el trabajo docente en el contexto de la política educativa del período 2020-2024, especialmente en los procesos de estandarización y burocratización que se asocian, a su vez, con la responsabilización, el control y la desprofesionalización de la tarea docente. Para ello, y con foco en 2024, se pone acento en dos documentos vinculados a la Transformación Curricular Integral (TCI) que surgieron ese año: la *Hoja de ruta de la Transformación Curricular Integral del año 2024* (Administración Nacional de Educación Pública [ANEP], Consejo Directivo Central [Codicen], 2024b) y la circular n.º 16/2024 del Consejo Directivo Central (Codicen), que dispone el desarrollo de encuentros extraordinarios docentes con el fin de avanzar en la implementación de la reforma curricular (ANEP, Codicen, 2024a).

En consonancia con el lugar que se le ha asignado al docente en los procesos de diseño e implementación curricular en el marco de la llamada *transformación educativa*, estos documentos ilustran respecto a la lógica aplicacionista y la concepción del docente como mero ejecutor. A su vez, expresan las lógicas individualizantes que atraviesan la política educativa en el período y reducen el trabajo docente al ámbito del aula.

¹ Doctoranda en Educación y Magíster en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), 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, 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, 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, FHCE, Udelar. Licenciada en Ciencias de la Educación, FHCE, Udelar, y profesora de Filosofía, Instituto de Profesores Artigas, Consejo de Formación en Educación. Integrante del GEPPRED, FHCE, Udelar.

2.2. La pretendida «efectiva implementación» de la transformación curricular: estandarización y burocratización del trabajo docente

El proceso de implementación de la reforma curricular, que tuvo su inicio en 2023 y su continuidad en 2024 en el segundo ciclo del plan de Educación Básica Integrada (EBI) —3.º, 4.º, 5.º y 6.º grado de educación primaria y 1.er grado de educación media superior—, constituye un ejemplo respecto al lugar asignado al docente como ejecutor de la política, concebido como responsable de la «implementación efectiva de la transformación curricular» (ANEP, Codicen, 2024b, p. 2). Como fue señalado en el informe del ODED correspondiente a 2023, entre las acciones que ilustran esto se encuentran los cursos de formación que pretenden informar sobre aspectos de la reforma curricular, la creación de la figura del mentor vinculada a una lógica de vigilancia de la tarea docente y la elaboración de una guía de implementación que busca estandarizar el trabajo docente (Bordoli et al., 2024, p. 53).

En 2024 se elaboraron dos documentos que refuerzan esta mirada sobre el trabajo docente: la *Hoja de ruta* de la TCI y la circular n.º 16/2024 del Codicen.

Con relación a la *Hoja de ruta* de la TCI, a fin de implementar el currículo por competencias en el aula, se alude a un instrumento de registro de las prácticas educativas que cuenta con los componentes de una planificación competencial. Para ello, se dispone una plataforma de Registro de Actividades de Aprendizaje (RAA) en la que se espera que las y los docentes puedan registrar su planificación por competencias y las evidencias de aprendizaje (ANEP, Codicen, 2024b, p. 18).

Además de la estandarización del trabajo docente que subyace a estos procesos, un aspecto que emerge como eje de problematización es la relación lineal que se establece entre el currículo por competencias y la innovación pedagógica en el aula, idea sobre la que se insiste en la *Hoja de ruta* de la TCI. El pretendido «aterrizaje en el aula» (ANEP, s.f., p. 3) de la TCI da cuenta de una innovación definida *a priori*, que deja poco margen a la construcción y creación del trabajo pedagógico. Se plantean como componentes de la innovación la planificación competencial, el trabajo interdisciplinario en un enfoque competencial, las metodologías activas, la evaluación formativa en un enfoque competencial y la tecnología digital (ANEP, Codicen, 2024b, p. 18). Estos aspectos permiten problematizar la concepción de *autonomía* en el marco de la TCI: una autonomía que toma distancia de los aspectos pedagógicos y se encuentra asociada a procesos de responsabilización docente por la concreción efectiva de la reforma curricular.

A su vez, estos procesos de estandarización conviven con procesos de creciente burocratización del trabajo docente. A modo de ejemplo, para las y los docentes que trabajan con EBI se define un formato de planificación competencial en el cual, siguiendo lo dispuesto en la TCI, se debe explicitar criterios de logro, competencias generales y específicas, contenidos y metas de aprendizaje. En la plataforma RAA se establece que las metas de aprendizaje



son elaboradas por el docente en el marco de su autonomía profesional a partir de los criterios de logro, atendiendo a la singularidad y contexto de los estudiantes. [...] Las metas siguen la siguiente estructura: sujetos + procesos cognitivos + contenido + finalidad. Utiliza las progresiones de aprendizaje como recurso para graduar los procesos cognitivos (ANEP, Ceibal, s.f., p. 2).

El margen de «autonomía profesional» que se habilita está limitado a completar una estructura preestablecida y a aplicar lo definido en el documento curricular *Progresiones de aprendizaje* (ANEP, Codicen, 2022) a la situación particular. La lógica aplicacionista se observa también en la *Hoja de ruta* de la TCI, donde se afirma que «se busca contribuir al desarrollo de una cultura docente que se apropie e implemente el diseño curricular competencial, que registre e intercambie prácticas educativas que promuevan el aprendizaje basado en competencias» (ANEP, Codicen, 2024b, p. 36).

La circular n.º 16/2024 del Codicen, por su parte, establece que en el marco de la TCI se deben desarrollar espacios docentes extraordinarios a fin de «disponer de un espacio y un tiempo específico para que los equipos docentes puedan reflexionar sobre los avances y las dificultades de cada centro educativo para la efectiva implementación de la TCI» (ANEP, Codicen, 2024a, p. 10). En Educación Inicial y Primaria se propone la creación de un «equipo impulsor» (p. 5) en centros educativos que no cuenten con espacios de coordinación, que «dinamizarán la propuesta de la TCI a la interna de cada institución» (p. 8). Los espacios colectivos que se crean se orientan específicamente a garantizar «la efectiva implementación» (p. 11) de la transformación curricular, lo que limita la autonomía profesional y restringe estos ámbitos a una lógica meramente aplicacionista, que no promueve la reflexión y construcción de respuestas pedagógicas colectivas.

Desde una lógica de estandarización del trabajo docente y una concepción de la implementación curricular lineal respecto al diseño por competencias, la circular establece un cronograma anual que incluye el trabajo a partir de matrices diagnósticas y de acción, planificaciones en el marco competencial, registros a partir de la reflexión sobre la práctica de enseñanza y rúbricas de centro que permitan identificar los avances alcanzados en la implementación de la TCI y construir «evidencias» del proceso realizado.

En este marco, la enseñanza queda reducida a un asunto individual y didáctico en el que la didáctica, a su vez, pierde su dimensión política y se limita al diseño de estrategias metodológicas para el trabajo en el aula. Como señala Flavia Terigi (2004), esta perspectiva parte de una concepción que separa el problema de la enseñanza del diseño de las políticas educativas, lo que impide que estas últimas se preocupen por generar las condiciones necesarias para que los y las docentes desarrollen prácticas pedagógicas significativas. Desde esta lógica se promueven políticas educativas rígidas y cerradas, «a prueba de docentes» (Terigi, 2004, p. 196), que suelen ir acompañadas de recursos didácticos estandarizados y herramientas predefinidas, reforzando así las miradas aplicacionistas mencionadas antes.



2.3. Las miradas construidas por diversos actores del campo educativo: la desprofesionalización como problema a abordar

En vínculo con estos aspectos, se advierte una creciente estandarización y burocratización del trabajo docente que conlleva procesos de desprofesionalización y de desconocimiento del saber pedagógico. La Asamblea Técnico Docente de educación secundaria alude a

la sobrecarga y burocratización del rol docente que se evidencia en la inminente desprofesionalización del mismo, a partir del aumento de las tareas administrativas que requiere la implementación de la TCI. A esto se suma la pauperización de las condiciones de trabajo, en tanto a mayor cantidad de tareas correspondientes al rol, se disminuyeron las horas destinadas a coordinación (ANEP, Dirección General de Educación Secundaria [DGES], Asamblea Técnico Docente [ATD], 2023, p. 76).

En una declaración pública de las Mesas Permanentes del Consejo de Formación en Educación, de Educación Secundaria y de Educación Inicial y Primaria de diciembre de 2024, en la que se realiza un balance de la administración saliente, se señala que el período dejó como saldo una pérdida de salario real, el aumento de la sobrecarga laboral, el estrés docente y el multiempleo (Mesa Permanente Nacional, ATD, Consejo de Formación en Educación, 2024). El documento expresa también que en los distintos subsistemas se identifican procesos de autocensura y represión que se reflejan en la apertura de sumarios, burocratización y control docente.

En la misma línea, el Informe Aristas del Instituto Nacional de Evaluación Educativa correspondiente a 3.º y 6.º de educación primaria sostiene que en el 2023 «el 80 % de los directores se sintieron sobrecargados ante las demandas de la transformación educativa» (Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2025, p. 34).

Los sindicatos docentes también han denunciado la sobrecarga laboral a raíz de la implementación de la transformación curricular y han destacado el incremento de tareas administrativas. En declaraciones públicas, asocian la burocratización al aumento de mecanismos de control de las prácticas docentes y consideran que la ejecución de estas nuevas tareas carece de fundamento pedagógico. La Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria, por ejemplo, ha denunciado que los y las docentes se encuentran saturados ante el aumento de las exigencias administrativas y sin tiempo para la preparación de sus clases (Arriba Gente, 2024), en un escenario en el que las formas de planificación y evaluación y los programas han sido transformados y se debilitaron los espacios democráticos de participación docente.

En el marco del reciente cambio de gobierno, las nuevas autoridades de la educación también han identificado la burocratización del trabajo docente como un problema a abordar. En esta línea, el actual Ministro de Educación y Cultura, José Carlos Mahía, ha afirmado que es necesario reducir la carga administrativa que enfrentan los docentes para que «puedan enfocarse en lo que realmente importa: enseñar» (Bi-



gliante, 2025, párr. 5). Según el ministro, no se debe «permitir que lo administrativo ahogue la parte más importante del trabajo pedagógico» (párr. 5). En el mismo sentido, el actual presidente del Codicen de la ANEP, Pablo Caggiani, calificó como «una locura» (Desayunos Informales, 2025, 8:45) y «un error» (8:55) el trabajo administrativo que se les exige a las y los docentes para reportar los niveles de logro de sus estudiantes en las diferentes competencias. Según Caggiani, se genera una sobrecarga de trabajo administrativo que «distrae a los docentes de lo importante, que es lo que pasa en el aula y en la comunidad» (9:07).

En la medida en que parece ser identificada como una problemática relevante por las nuevas autoridades, resulta de particular importancia continuar analizando los procesos de burocratización de la tarea docente y su futuro abordaje tanto en el diseño de políticas educativas como en las orientaciones planteadas a los y las docentes. Procesos como la burocratización y la estandarización están inscriptos en tendencias y transformaciones más amplias de la gestión educativa en las que la medición y la estadística adquieren un lugar central. Estos procesos alteran las condiciones de trabajo docente y suponen modos de concebir la enseñanza, la educación y el conocimiento en la vida social desde una perspectiva instrumental.

2.4. Consideraciones finales

El análisis presentado permite problematizar, por una parte, la perspectiva instrumental que subyace a la transformación curricular que, a la vez que escinde el ámbito del diseño del de su implementación, excluye a las y los docentes del proceso de construcción de la política educativa. Por otra parte, la intencionalidad de concretar la reforma curricular en el ámbito del aula y las estrategias desarrolladas para tal fin obturan la posibilidad de producción del saber pedagógico desde la práctica. La enseñanza queda reducida al ámbito de lo doméstico, sin posibilidad de que acceda a un problema institucional y político (Ezpeleta, 1997). Como plantea la autora, de esta forma,

los problemas específicos de la enseñanza encuentran su lugar exclusivamente en el salón de clases, espacio por excelencia del maestro y horizonte individual de cada uno con sus niños. Excluida el aula de la perspectiva institucional, difícilmente puede concebirse a la enseñanza como empresa colectiva (p. 210).

Ello se complejiza en un escenario en el que las mencionadas lógicas individualizantes, acompañadas de procesos de estandarización y burocratización, debilitan aún más la dimensión colectiva y política del trabajo pedagógico, así como sus posibilidades creativas.



Referencias bibliográficas

- Bordoli, E., Conde, S., Dogliotti, P. y Dolyenko, I. (2024). Políticas curriculares. En S. Conde, C. López y C. Falkin (Coords.), *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay 2023* (pp. 43-56). Observatorio del Derecho a la Educación, Facultad de Humanidades, Universidad de la República. https://fhce.edu.uy/oded/wp-content/uploads/sites/3/2024/10/Informe_2023.pdf
- Ezpeleta, J. (1997). Reforma educativa y prácticas escolares. En G. Frigerio, M. Poggi, y M. Giannoni (Comps.), *Políticas, instituciones y actores en educación*. Centro de Estudios Multidisciplinarios; Novedades Educativas.
- Terigi, F. (2004). La enseñanza como problema político. En G. Frigerio y G. Diker (Comps.), *La transmisión en las sociedades, las instituciones y los sujetos. Un concepto de la educación en acción*. Centro de Estudios Multidisciplinarios; Novedades Educativas.

Fuentes

- Administración Nacional de Educación Pública. (s.f.). *Transformación Educativa. El diseño curricular competencial*. <https://transformacioneducativa.anep.edu.uy/sites/default/files/images/componentes/Curricular/documentos/materiales-docentes/El%20Dise%C3%B1o%20Competencial%20digital.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública, Ceibal. (s.f.). *Registro de actividades de aprendizaje*. https://raa.ceibal.edu.uy/storage/app/media/Formulario-RAA_v3.pdf
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central. (2022). *Progresiones de aprendizaje*. <https://anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/doc-curriculares/generales/2025/Progresiones%20de%20aprendizaje/Progresiones%20de%20Aprendizaje%202022.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central. (2024a). *Circular n.º 16/2024*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones-direcciones/secretaria-administrativa/circulares/2024/Circular%2016-24.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central. (2024b). *Hoja de ruta de la Transformación Curricular Integral del año 2024*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2024/noticias/Resoluciones/202401/AAA02409594.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Secundaria, Asamblea Técnico Docente. (2023). *XLI Asamblea nacional ordinaria de docentes de educación secundaria. 22 al 26 de febrero de 2023 - Maldonado*. <https://www.dges.edu.uy/sites/default/files/images/atd/libros/Libro%20XLI%20ATD%20Nacional%20-%20Febrero%202023.pdf>
- Arriba Gente. (2024, 5 de junio). *Entrevista- Reunión entre docentes y el Codicen/ Emiliano Mandacen, Sec. Gral. Fenapes* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=uNyooJ2pbMU>
- Bigliante, L. (2025, 17 de febrero). José Carlos Mahía: Reformas y desafíos para una educación menos burocrática y más académica. *Diario La R*. <https://grupormultimedia.com/jose-carlos-mahia-reformas-y-desafios-para-una-educacion-menos-burocratica-y-mas-academica-id150160/>
- Desayunos Informales. (2025, 10 de enero). *Pablo Caggiani: «El trabajo administrativo que se le pidió a los docentes fue una locura»* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Pi9I-H1E9dM>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2025). *Aristas 2023. Informe de resultados de tercero y sexto de educación primaria*. <https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Aristas2023/Aristas-2023-Informe-resultados-tercero-y-sexto-educacion-primaria.pdf>
- Mesa Permanente Nacional, Asamblea Técnico Docente, Consejo de Formación en Educación. (2024). *Intermesas de las Asambleas Técnico Docente. Declaración Pública*. <https://www.dgeip.edu.uy/documentos/2025/atd/INTERMESASATD.pdf>



3. Experimentación pedagógica en la forma escolar: desarrollos, limitaciones y perspectivas

VICTORIA DÍAZ REYES¹ Y FELIPE STEVENAZZI ALÉN²

Este capítulo procura abordar de forma breve los desarrollos, limitaciones y perspectivas de la experimentación pedagógica y el derecho a la educación en el año 2024. Para este informe, se realizaron tres entrevistas a docentes que desempeñan tareas de supervisión y supervisión técnica en educación inicial y primaria, así como en educación media. Estas entrevistas nos permiten componer un escenario global desde una mirada macro y con acuerdos relevantes, aunque desde diferentes enfoques, sobre la experimentación pedagógica, lo que habilita a pensar un mayor desarrollo de esta estrategia de trabajo y su potencia pedagógica.

3.1. Desarrollos y perspectivas en torno a la experimentación pedagógica

Para iniciar este apartado, entendemos pertinente explicitar la noción de experimentación pedagógica desde la que se parte. Esta se entiende como procesos de búsqueda orientados por la insatisfacción en relación con las prácticas educativas y sus resultados, desarrollados en la cotidianidad escolar y enmarcados en incertidumbres vinculadas a los puntos de llegada (Barrios et al., 2022). La experimentación pedagógica es, por tanto, un trabajo que tiene un punto de llegada desconocido *a priori*, que permite salirse del lugar del que se parte. Llevarla adelante supone adentrarse en un espacio privilegiado para pensar en otras posibilidades en cuanto a formas de hacer en lo escolar y de asumir el trabajo docente (Stevenazzi Alén, 2020). Dicha experimentación, además, requiere de un colectivo docente dispuesto a desatar una espiral procesual basada en la reflexión, la proyección y la experimentación. Los pro-

¹ Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata (unlp), Argentina. Magíster en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), Universidad de la República (Udelar). Licenciada en Ciencias de la Educación, FHCE, Udelar. Maestra de Educación Primaria por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Consejo de Formación en Educación (cfe). Integrante del Grupo de Estudio y Trabajo Forma Escolar y Experimentación Pedagógica (getrafeep), FHCE, Udelar.

² Doctor en Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. Magíster en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina. Licenciado en Ciencias de la Educación, FHCE, Udelar. Integrante del getrafeep, FHCE, Udelar.

cesos de experimentación pedagógica, dentro del ámbito educativo, se asocian con la necesidad de replantear la enseñanza, partiendo de una posición docente político-pedagógica que asume a niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos de posibilidad y a lo escolar como espacio de producción común. Y al mismo tiempo, abogan por poner en acto un derecho a la educación que debe ser asegurado, con una apuesta a disponibilizar la cultura como acto de justicia.

Desde el ámbito de Inspección Técnica de la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP), se ve cómo «actualmente existen distintas propuestas con el hecho de pensar estructuras, pensar los formatos escolares» y se considera que esto se ha ido «consolidando, más allá de que tenemos más de treinta años en ello» (Entrevista 2, 2025). En concreto, se enfatiza en lo que «se refiere a extensiones del tiempo pedagógico» (Entrevista 2, 2025). Dichas experimentaciones se concentran «físicamente en tiempo completo» y en aquellas que se rigen bajo la «extensión del tiempo» (Entrevista 2, 2025). Estas últimas, en particular, son las que desde «hace unos doce años [...] hacen algún tipo de escuela diferente, muy diferente al foco que estaba pensando para tiempo completo» (Entrevista 2, 2025). Por otro lado, se distingue que se encuentran «ampliaciones focalizadas y planteadas desde las propias escuelas, no tanto como una política general universal, sino como una política más territorializada»; esto significa que «las propias comunidades educativas son las que impulsan un formato diferente» (Entrevista 2, 2025). La posibilidad de ampliar el tiempo pedagógico bajo diferentes modalidades «se plantea en las escuelas que así lo consideren, cuando tiene[n] determinadas condiciones que serían habilitantes para una ampliación del tiempo» (Entrevista 2, 2025). Y también en aquellos centros educativos donde el «colectivo docente empieza a desarrollar una propuesta que incluye cómo se sentirían los niños, qué es lo que les gustaría desarrollar, cómo lo recibirían las comunidades, cómo lo recibirían las familias, los aportes que daría» (Entrevista 2, 2025).

Por su parte, en contraste con la perspectiva precedente, una inspectora de zona de la DGEIP señala que si bien existen «algunas experiencias que han tenido la posibilidad de pensar, de construir y hacer algunas cosas» (Entrevista 1, 2025), existe una problemática con la autonomía, en la medida que

todavía esta no está como debe ser, por causa de los vínculos entre los reglamentos y la tensión con el deber ser que nos dice el mandato político-social, esto de la participación de las familias, [...] el trabajo con colectivos como comunidades de aprendizaje, que son máximas que uno abraza (Entrevista 1, 2025).

En concomitancia, desde Inspección Técnica de la Dirección General de Educación Secundaria (DGES), se expresa que si bien existen experiencias que alteran la forma escolar, como las de tiempo completo y extendido y los liceos rurales, esos son «formatos educativos [...] sobre los que se debería indagar, procesar» (Entrevista 3, 2025). Esto significa «analizarlos en función de los contextos y la riqueza pedagógica que tiene el país, un conocimiento construido basándose en una trayectoria académica, peda-

gógica, tanto en primaria como secundaria, como en el ámbito técnico-profesional» (Entrevista 3, 2025). Esto es primordial dado que, en primer lugar, estos

siempre quedan prisioneros de las tradiciones que tienen que ver con la existencia de cuando vamos a diseñar el currículum y tiene que haber autonomía para construirlo desde los centros, para generar actividades optativas, talleres, porque después todo termina quedando en un espacio marginal (Entrevista 3, 2025).

Más aún en una «experiencia racional, que es la experiencia del liceo de tiempo completo» o «ahora con la experiencia de María Espínola con el tiempo extendido», que además «es muy extenso para quienes lo viven, el primero que no resiste el tiempo completo es el propio estudiante», porque incluso, como se señala, «llega a un momento que hasta quiere escaparse de eso» (Entrevista 3, 2025). Y en segundo lugar, esas experiencias terminan llevando a una dualidad respecto a la autonomía, dado que, en cuanto a lo que se denomina «la propia capacidad de los centros dentro de lo que llaman las *comunidades educativas*, hay instituciones que todavía tienen escaso desarrollo de esa autonomía, organización propia» (Entrevista 3, 2025). Por esa causa se advierte que «necesitan hasta ser orientados respecto a cómo organizarse, cuáles son los derechos, el funcionamiento de los planes, cómo funcionar a la interna, hasta sobre los consejos asesores pedagógicos, cómo trabajar los distintos protocolos que tenemos» (Entrevista 3, 2025). Lo explicitado es lo que da cuenta de cómo «estamos en un mundo diverso de instituciones, [...] en algunas se avanza y en otras todavía hay camino para recorrer» (Entrevista 3, 2025).

Con respecto a las limitaciones para desarrollar experimentaciones pedagógicas, existe un consenso entre referentes del cuerpo inspectivo de la DGEIP sobre un foco que es central, los aprendizajes. En ese contexto, se remarca, en primer lugar, cómo «todavía nos queda un poquito más que transitar», pensando sobre todo en lo que concierne a «profundizar, [...] considerar que las propuestas de ampliación no sean solamente pensadas desde oportunidades, sino que esas oportunidades estén pensadas concretamente hacia los aprendizajes, [...] en cómo aprender mejor» (Entrevista 2, 2025). Como segundo punto, se destaca que atender esto resulta primordial, dado que «el aprendizaje de los niños siempre es lo que nos mueve desde el ejercicio del rol político docente» (Entrevista 1, 2025).

Ahora bien, se entiende como significativo que para lograr que «muevan algo de la forma escolar» es preciso que se cuestione esto a partir de un conjunto de interrogantes: «¿Cómo hacemos para personalizar el aprendizaje, para atender realmente la diversidad que tenemos? ¿Y qué respuestas damos? ¿Qué construimos? ¿Cuáles son los nudos problemáticos que identifican los docentes?» (Entrevista 1, 2025).

En otro orden, una segunda limitación que se plantea desde Inspección Técnica de la DGEIP tiene que ver con que si bien se tiene presente «estar apoyando o promoviendo mayores oportunidades de aprendizajes y convivencia», sobre todo «más oportunidades para los docentes, las familias», existen «ciertas limitaciones en los recursos, porque siguen estando, pero ahora están distribuidos de otra manera» (Entrevista

2, 2025). Esto requeriría que «el Estado se reorganice y piense cómo hacemos para brindar las oportunidades para que los chiquilines lleguen a completar su trayectoria» (Entrevista 2, 2025).

Mientras tanto, desde la perspectiva de la inspectora de zona, más que con oportunidades, la segunda limitación se relaciona con el «trabajo desde una perspectiva de derechos que plantea la inclusión y que tiene que ver con cómo construimos una cultura más allá de lo escolar y cómo impactamos socialmente» (Entrevista 1, 2025). En particular, se centra en «generar otras formas escolares diferentes para atender esas realidades en forma real», puesto que «eso es un derecho que tenemos todos, no solamente el niño que tiene alguna dificultad en el aprendizaje, sino que también es un derecho nuestro para poder convivir de otras formas» (Entrevista 1, 2025). De ese modo, desde un paradigma de derechos, podrán «reconocerse como humanos» en una escuela que «trabaja con las familias, viendo qué rol tienen las familias, si tienen lugar en la escuela, desde un rol coeducador que se tiene que construir», a fin de lograr «una participación con real toma de decisión» (Entrevista 1, 2025).

Entre otras limitaciones, a través de la óptica del inspector técnico de la DGEs, se ve «la propia capacidad de transformación que puede tener un centro educativo», en tanto esta «está asociada a tres o cuatro factores, la formación profesional, el desarrollo profesional de los docentes y las instancias de trabajo articulado, coordinado, integrado que tengan entre ellos» y, a la vez, «las oportunidades de seguir desarrollándose, aprendiendo juntos en el centro, participando de experiencias de formación» (Entrevista 3, 2025). En esas «áreas tenemos posibilidades porque es cierto que también tenemos centros educativos donde esto no funciona, porque la urgencia del momento lleva a veces a la gran planificación, entre lo urgente y lo importante, donde gana lo urgente» (Entrevista 3, 2025). De ahí que es relevante que en «lo urgente es donde los niveles centrales tendrían que generar mayores capacidades o recursos que apoyen a los centros en la urgencia, porque la urgencia está puesta en los aspectos de convivencia» (Entrevista 3, 2025).

Además de ello, se subraya, en relación con la importancia simbólica y práctica de los espacios, cómo hace falta «hacer buenas inversiones, buenos materiales, desde la parte de infraestructura, su mantenimiento, porque después que se tiene eso, viene todo lo que compone al trabajo» (Entrevista 3, 2025). Esto significa contar con «el mobiliario, los espacios, cómo tienen que ser los bancos, la movilidad», sobre todo si se tiene en cuenta que «los centros educativos están contruidos en un modelo del siglo XIX» (Entrevista 3, 2025). Se ve que «hay experiencias de otros lugares, incluso propias, donde hay mayor movilidad, hay mayor integración, que se necesitan espacios mucho más grandes para que los estudiantes se integren», como en «el multigrado, un concepto de primaria, un concepto de la pedagogía rural del país» (Entrevista 3, 2025). Esto quiere decir que es preciso crear «otros formatos edilicios, contar con recursos materiales, con un sistema que tiene que ser dinámico en la provisión de recursos» (Entrevista 3, 2025). Y también pensar el trabajo colectivo en la experimentación desde una «dimensión comunitaria, pensar en qué manera también en la educación media, la gestión del centro necesita un trabajo más organizado, más pla-



nificado y, a su vez, con más referentes», tomando como ejemplo el «trabajo de los maestros comunitarios de primaria» (Entrevista 3, 2025).

Por último, se señala cómo «la política educativa tiene un sistema de llamados, las calificaciones, que hacen que todos, en todos lados, estén compitiendo, cuando esto resulta contradictorio en la medida que hablamos de colaboración» (Entrevista 3, 2025). Es fundamental pensar en esto, en especial porque «eso se traslada a los estudiantes, y evidentemente el mundo ya tiene muchos mensajes de competencia para que se le agreguen más a los estudiantes» (Entrevista 3, 2025).

Una de las motivaciones principales sobre la cual existe consenso entre referentes de la DGEIP y la DGES es la posibilidad de contar con el trabajo por tramo. Esto tiene que ver expresamente con «movilizar» algunos componentes a nivel organizativo, en particular con ir «generando otras distribuciones de los niños, pero también de los docentes» (Entrevista 2, 2025) a partir de haber advertido cómo «se encuentran los casos de matrículas muy descendidas, por ejemplo, con dos o cuatro maestros, donde cada uno tiene trece o catorce niños» (Entrevista 2, 2025). Por ese motivo, se fue «pensando en otra propuesta que se centrara en contar con dos maestros que quedarán como docentes de tramo, que atiendan lo formativo desde un nivel competencial, por ejemplo, el pensamiento matemático, pero en clave de ciclo» (Entrevista 2, 2025). Al respecto, se requiere destacar la existencia de un

docente que queda, que es el que se denomina extra, lo que se llama un docente de tramo, trabaja en aquellos grupos que están más poblados, que tienen una matrícula abundante, grupos que tienen más de treinta y cuatro o treinta y cinco estudiantes (Entrevista 2, 2025).

No obstante, si bien el trabajo por tramo «hoy está extendido por el tema del formato de EBI [Educación Básica Integrada], de la transformación» (Entrevista 1, 2025), se hace notar que no ha sido del todo

vivido, como para procesar lo que implica este cambio, que no es simplemente «tengo niños de distintos grados», no es un multigrado. Conlleva un pensamiento acerca de los saberes de esos chiquilines, en virtud de un rango de indicadores que podemos abordar desde la zona de desarrollo próximo y no desde los niveles (Entrevista 1, 2025).

En ese punto, se identifican «brechas conceptuales, que son importantes en cuanto a este tema del nivel» (Entrevista 1, 2025), pero también en

el trabajar en equipo, que no implica «todos hacemos lo mismo», sino con una construcción teórica de la planificación del tramo, de una propuesta pedagógica para el tramo, imbricada en una propuesta más grande que es la del centro, una propuesta colectiva que rompe con el grupo de clase (Entrevista 1, 2025).



Es esto, justamente, lo que permitiría no caer en «una especie de mítica del trabajo por tramo» (Entrevista 1, 2025).

En ese mismo sentido, desde la perspectiva del inspector técnico de la DGES, si bien aparece una gestión distinta, «en los hechos, las cosas más pequeñas como por tramos», debe posibilitarse «una capacidad de organización, de gestión académica, que pasa por la cultura interna, que es la de construir colaboración, construir compromiso, construir desde lo trans-, interdisciplinar, otra organización curricular para el diseño de proyectos», que tiene que ver estrechamente con un «trabajo propio de coordinarse, y de la coordinación interna de la institución, respecto a la identidad del centro» (Entrevista 3, 2025).

3.2. Proyecciones a tener presentes para experimentar pedagógicamente

En las entrevistas surge, sobre todo como proyección, «el tema de toda la parte documental, y, además, la transformación educativa», ya que ha sido «una transformación que es sumamente tardía, porque si bien todo el proceso documental se pudo ver desde mediados del 2021, prácticamente 2022, se aplica en el 2023, se está apenas a dos años» (Entrevista 2, 2025). En esa línea, se alerta sobre cómo se deben «leer los cambios del programa, tratar de visualizar otros aspectos, porque no es que vas a cambiar de un día al otro, lo vivimos en algo que era menor, que era en los programas en el año 2008», y entender «el programa del 2008, cuando se había utilizado por lo menos en cuatro años, fue complejo» (Entrevista 2, 2025). Por ello se comprende que «la producción intelectual y documental es muy fuerte, hay que asimilarla aún, porque tiene determinadas características [...], el programa nuevo tiene un enfoque conceptual diferente» (Entrevista 2, 2025). Esto demarca, además, que «lo que puedan estipular los documentos, las reglamentaciones, lleva a un movimiento, pero que es un movimiento rengo, porque le falta apoyo de la toma de conciencia que requiere de una construcción con otros que se vive» (Entrevista 1, 2025). A raíz de ello, se subraya que es imprescindible ir

problematizando, que es lo que lleva a poder realmente ser parte de un nosotros que construye algo, y que ese algo que se construye esté en relación con el contexto de los gurises reales que se tienen, de los padres reales que se tienen, de la realidad (Entrevista 1, 2025).

Lo expuesto en las líneas anteriores se relaciona con «objetivos o metas a corto plazo que se trazan desde la política educativa, que no condicen con el proceso educativo», en la medida que «parecería que no hay demasiado mediano plazo, es como que se tiene que resolver todo a corto plazo» (Entrevista 3, 2025). Además, se vincula con la existencia de una política educativa en la cual

siempre el docente o el centro educativo queda con esa sensación de que no ha sido suficiente, o que no ha participado en el diseño y que posteriormente recibe con un



nombre o con otro, diferentes personas o técnicos, asesores, mentores, o como quieras llamarles, que están abordando los problemas (Entrevista 3, 2025).

En el desarrollo de este capítulo se ha logrado identificar ciertos acuerdos relevantes acerca de los desafíos que enfrenta la educación inicial, primaria y media. Estos acuerdos apuntan a la necesidad de repensar la enseñanza, que es concebida, sustantivamente, como un proceso que debiera instalar la preocupación por lo colectivo, y no responsabilizar a los docentes de las dificultades del presente. Más allá de cómo se nombre, y sin remitir en particular a la experimentación pedagógica, lo relevante está en colocar al colectivo docente como parte de una posibilidad que es necesario recuperar y reposicionar para el desarrollo de un trabajo pedagógico en la búsqueda de formas escolares que permitan poner el acto el derecho a la educación.

Referencias bibliográficas

Barrios, D., Díaz Reyes, V., y Stevenazzi Alén, F. (2022). Continuidades y rupturas en la incorporación de la cooperación en educación. *Org & Demo*, 23(1), 83-98.

Stevenazzi Alén, F. (2020). *Experimentación pedagógica, alteraciones a la forma escolar y producción de política educativa desde el cotidiano*. Ediciones Universitarias.

Entrevistas citadas

Entrevista 1. (2025). Entrevista a una inspectora de zona perteneciente a la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP).

Entrevista 2. (2025). Entrevista a un inspector subtécnico perteneciente a la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP).

Entrevista 3. (2025). Entrevista a un inspector técnico perteneciente a la Dirección General de Educación Secundaria (DGES).



4. Atención y educación en la primera infancia

GABRIELA ETCHEBEHERE,¹ SILVANA QUINTANA²

4.1. Introducción

Incluir en este tercer informe del Observatorio del Derecho a la Educación (ODED) un nuevo capítulo específico con relación a la educación en la primera infancia permite seguir aportando a una mirada hacia la especificidad educativa de la etapa y reforzar lo crucial de la fase del desarrollo infantil en la cual transcurre.

El capítulo retoma lo desarrollado en el capítulo del mismo nombre del *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay 2023* (Observatorio del Derecho a la Educación [ODED], 2024) a modo de profundizar en algunos conceptos sobre el derecho a la educación en la primera infancia y brindar un panorama internacional a partir de algunos documentos y declaraciones —como el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.2 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2017) y la *Declaración de Tashkent y compromisos de acción para transformar la atención y educación de la primera infancia* de la conferencia mundial de la Unesco de 2022— que dan sustento al compromiso por continuar promoviendo una educación de calidad para la primera infancia en nuestro país.

Se incluye un apartado sobre los avances y retrocesos en nuestro país a partir de datos del período 2023-2024, así como la percepción ciudadana y lo que se recoge en artículos de prensa sobre la atención y educación de la primera infancia (AEPI). Ade-

¹ Profesora titular del Instituto de Psicología, Educación y Desarrollo Humano (ipedh), Facultad de Psicología, Universidad de la República (Udelar), Programa Primera Infancia y Educación Inicial. Doctora en Género y Salud, 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, Primera Infancia y Educación Inicial (n.º 359). Investigadora nivel 1 en la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Coordinadora académica de la Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas, Udelar. Amplia experiencia como psicóloga en centros de educación inicial.

² Licenciada en Psicología, Facultad de Psicología, Udelar. Ayudante del ipedh, Facultad de Psicología, Udelar, Programa Primera Infancia y Educación Inicial. Diplomada en Infancias, Derechos y Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Uruguay. Maestranda en Derechos de Infancia y Políticas Públicas, Udelar.



más, se agrega un nuevo apartado al respecto de los compromisos preelectorales para la AEPI y los principales lineamientos del nuevo gobierno.

4.2. El derecho a la educación en la primera infancia

En el *Informe 2023* se realizó una breve historización del surgimiento de la AEPI, para luego enmarcarla dentro de la Convención de los Derechos del Niño (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1989) y el derecho a la educación. En este apartado se profundiza en el panorama internacional actual de la AEPI a partir de algunos documentos y declaraciones.

Cabe destacar que estos últimos años, sobre todo en 2024, el mundo ha enfrentado crisis globales profundas signadas por guerras, violencia y catástrofes ambientales, que han impactado en niños y niñas y generado aún más desigualdades en el acceso a la atención y educación inicial. También ello ha puesto en evidencia «la fragilidad de los sistemas de protección y el urgente llamado a una acción coordinada y sostenida para salvaguardar los derechos de los más pequeños» (Mayol Lassalle, 2024, p. 1).

En este sentido, se identifican ataques contra escuelas y hospitales en el contexto de más de cincuenta conflictos armados que afectaron varias regiones, así como crisis debidas al cambio climático que han dejado a millones de niños desplazados, huérfanos o atrapados en ciclos de violencia, sin acceso a servicios básicos, perpetuando la exclusión y la desigualdad y no pudiendo ejercer derechos fundamentales como la educación, el juego, el desarrollo integral y el derecho a vivir en un entorno seguro (Mayol Lassalle, 2024).

Según el último informe de la Unesco, menos del 43 % de los niños menores de cinco años tienen acceso a servicios de atención y educación de la primera infancia (AEPI) adecuados, y esta cifra cae drásticamente en regiones de bajos ingresos o afectadas por conflictos, donde menos del 20 % recibe esta atención esencial, así como también en los grupos etarios de menor edad (Mayol Lassalle, 2024, p. 1).

Frente a esta situación y apuntando a la meta 2 del Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 4 (Unesco, 2017), la *Declaración de Tashkent y compromisos de acción para transformar la atención y educación de la primera infancia* (Unesco, 2022) define una serie de principios rectores y estrategias para la transformación urgente de la AEPI y la generación de servicios de calidad, equitativos e inclusivos para todos:

- i. Mejorar la pertinencia y la calidad de los currículos y la pedagogía en materia de AEPI.
- ii. Garantizar servicios de AEPI de calidad, equitativos e inclusivos para todos los niños, dando prioridad a los más vulnerables.
- iii. Proteger y garantizar el derecho a la AEPI durante y después de las emergencias y las crisis prolongadas.
- iv. Garantizar que todos los niños reciban un cuidado afectuoso.
- v. Establecer sistemas pertinentes de seguimiento y evaluación de la AEPI.



- vi. Introducir y reforzar intervenciones destinadas a la primera infancia que tengan en cuenta los retos y necesidades de todos los niños y que les permitan prosperar y desarrollar su potencial.
- vii. Mejorar las transiciones dentro de la AEPI y a la educación primaria.
- viii. Reforzar la educación para la paz y el desarrollo sostenible desde la primera infancia.

También se hace mención a la necesidad de reforzar la formación profesional del personal que trabaja en la AEPI, brindando mayores oportunidades de promoción en la carrera, mejores condiciones laborales y reconocimiento. Además, se establecen lineamientos y compromisos para la acción de los Estados miembros.

La Organización Mundial para la Educación Preescolar³ en su última asamblea mundial (julio de 2024, Bangkok) redacta una declaración sobre impulsar la promoción de un Decenio de las Naciones Unidas para la AEPI (Organización Mundial para la Educación Preescolar, 2024) en la que establece objetivos que se alinean y refuerzan los establecidos por Unesco en el 2022:

- i. Situar la primera infancia en el centro de la agenda mundial.
- ii. Promover el desarrollo sostenible integral y los derechos de los niños y niñas.
- iii. Fortalecer los marcos políticos e institucionales.
- iv. Movilizar recursos para la AEPI.
- v. Fomentar la participación y la inclusión.
- vi. Ampliar el acceso y mejorar la calidad.
- vii. Proteger a los niños de la violencia y el abuso.
- viii. Promover la atención y la educación de la primera infancia como un bien público sostenible.
- ix. Garantizar la equidad y la inclusión.
- x. Fortalecer las capacidades de la fuerza laboral de AEPI.

En Uruguay, si bien no hemos sufrido guerras ni eventos extremos, asistimos también a un aumento significativo de la violencia y de la pobreza que afecta a niños y niñas en primera infancia, por lo que lo aludido en estos documentos y declaraciones involucra a nuestro país como Estado miembro en el compromiso de avanzar en los objetivos y acciones propuestos, así como orienta la valoración de los avances y desafíos pendientes.

4.3. Avances y retrocesos

En el capítulo del anterior informe se describieron las políticas y los diferentes programas en AEPI. Se enumeraron los avances a partir de lo que fue la definición de la Estra-

³ Organización no gubernamental fundada en 1948 y con presencia en más de sesenta países que trabaja en la defensa de los derechos humanos de los niños y niñas en primera infancia, con representación en organismos internacionales como la Unesco y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, entre otros.



tegia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030, hasta llegar al panorama actual. Se planteó, también, que a partir del cambio de gobierno en 2020 se constata cierto freno en los avances logrados, como resultado, por un lado del cambio en la orientación política con diferencias a la implementada en los anteriores 15 años; y por otro lado, los efectos de la pandemia por el covid-19, implicó cierto (ODED, 2024).

Hacia fines de 2024, en el marco de las elecciones presidenciales, surge una serie de debates, consultas y declaraciones que ponen nuevamente foco en la prioridad de atención a la primera infancia y generan un escenario político favorable a la aprobación de la ley n.º 20.376: Garantías para la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia. Entre sus disposiciones generales cabe destacar el artículo 2:

(Garantías).- El Estado garantizará el ejercicio de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sin distinción de tipo alguno, a través del conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, coordinadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que, en cada uno de los entornos en los que transcurre su vida, existan las condiciones humanas, sociales y materiales que promuevan, garanticen y potencien su desarrollo integral (Uruguay, 2024).

Este artículo da cuenta de la necesidad de coordinar las acciones desde la diversidad de programas de AEPI. En esta línea, se puede ubicar como avance el *Mapeo de prestaciones y servicios de atención a la primera infancia del Uruguay* realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) Uruguay en 2024 (Corbo, 2024), ya que brinda un panorama de las atenciones, servicios y prestaciones existentes en el país, así como de cómo se concretan y materializan desde la provisión de carácter público y acorde con la etapa de crecimiento del niño o la niña (del embarazo hasta los 6 años). Desde una perspectiva de garantía de derechos, el documento se propone identificar grados de avance, posibles superposiciones de prestaciones y servicios, además de necesidades no atendidas o atenciones insuficientes. Se definen cuatro áreas: preconcepción, salud y nutrición durante el embarazo, parto y posparto; protección e inclusión social; salud, nutrición y desarrollo de niños y niñas; educación y cuidados (Corbo, 2024).

Más allá de que se valora el aporte que significa poder visualizar de forma sistematizada todas las áreas que hacen a la atención de la primera infancia, se toma para este capítulo lo planteado específicamente en el área de educación y cuidados. El documento identifica en esta área a los tres organismos reguladores: el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), a la vez que distingue dos atenciones principales: por un lado lo concerniente a habilidades para la crianza y, por el otro, los cuidados y la educación inicial (Corbo, 2024).

Resulta novedoso y acertado desde el objetivo de mapear lo existente que se incluya entre las habilidades para la crianza, además de las ya mencionadas en el capítulo de 2024 de Estimulación Oportuna del Plan CAIF y el Programa de Acompañamiento Familiar de Uruguay Crece Contigo (ucc), el servicio de Parentalidades Comprometidas



que regula e implementa la Secretaría de Primera Infancia (SEPI) del INAU desde 2018.

Se basa en el desarrollo de un ciclo de talleres que se llevan a cabo en Centros de Primera Infancia que regula el INAU, así como en espacios territoriales que coordina el Programa UCC del mides. En estos talleres se trabaja en prácticas de crianza que promuevan el desarrollo infantil, la corresponsabilidad de género en el cuidado y la educación de la primera infancia. De acuerdo a información proporcionada por la sepi, en 2023 se trabajó en 100 centros de primera infancia (Corbo, 2024, p. 44).

También se menciona un formato virtual desarrollado en pandemia y que durante 2023, en coordinación con la ANEP y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, se trabajó en la creación de una solución tecnológica para potenciar esta herramienta.

En relación con educación y cuidados se describen los diferentes servicios, aquellos regulados por INAU: Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF), programas Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI), Espacios de Educación y Cuidados con Sindicatos y Empresas (centros Siempre), Casas Comunitarias de Cuidados (ccc), Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS), Centros de Primera Infancia Privados (CPIP), y la atención de educación inicial de la ANEP.

De acuerdo a datos del INAU (2024), en marzo de 2024 estuvieron en funcionamiento un total de 485 centros CAIF que dan cobertura a 63.099 niños y niñas y 36 centros CAPI que atienden a 1153. En cuanto a las nuevas modalidades de AEPI, hay 14 centros Siempre que atienden a 996 niños y niñas, 14 ccc con 206 niños y niñas, siete centros para hijos/as de estudiantes que brindan cobertura a 140 niños y niñas, 1729 niños y niñas con becas bis integrados en 183 centros privados CPIP, a los que se suman 11.613 niños y niñas en 271 CPIP regulados por INAU (Corbo, 2024).

En relación con los servicios de carácter público dependientes de la ANEP, según el Monitor Educativo de 2024 (que recoge los datos de 2023), la matrícula asciende a 77.664 niños y niñas, distribuidos en 231 jardines de infantes, 712 escuelas urbanas con niños y niñas de educación inicial y 850 escuelas rurales. Para los niveles de 4 y 5 años se matricularon 31.035 y 33.800 respectivamente, lo que sigue ubicando a Uruguay como un país con una cobertura de carácter universal en estas edades. En el caso del nivel de 3 años, la ANEP brindó cobertura, en 2023, a 12.745 niños y niñas distribuidos en un total de 619 centros: 229 jardines de infantes, 150 escuelas comunes y 240 en escuelas rurales (Administración Nacional de Educación Pública [ANEP], Dirección General de Educación Inicial y Primaria [DGEIP], 2024). A su vez, en cuanto a los CPIP habilitados por la ANEP, la cobertura para menores de 3 años fue de 10.014 niños y niñas, mientras que para los niveles 4 y 5 alcanzó a 12.820 (Corbo, 2024).

Dentro del documento Mapeo mencionado (Corbo, 2024) se identifican los desafíos principales en el área de educación y cuidados. Por un lado, en relación con la cobertura, si bien se sigue avanzando, aún resta ampliarla a menores de 3 años y seguir disminuyendo la brecha que implica el menor acceso en los quintiles de mayor pobreza. Por otro lado, en edades tempranas no solo implica aumentar la oferta, sino también

ampliar y flexibilizar horarios que se adapten mejor a las necesidades de las familias.

En este sentido se destaca el dato de que del total de niños y niñas que asiste a los niveles 3, 4 y 5 años, el 72,2 % lo hace en jornada simple, de 4 horas, y 27,2 % en jornada completa o extendida de 7 horas o 7 horas y media (ANEP, DGEIP, 2024), por lo que sigue siendo un desafío ampliar la atención en más horas para un mayor porcentaje de niños y niñas.

Con respecto a la propuesta de que INAU amplíe la cobertura en edades más tempranas, en particular para 1 año, y que la ANEP absorba más cobertura en 3 años, se requiere de más articulación entre INAU y ANEP, sobre todo a nivel territorial y de los sistemas de información. A su vez, en relación con la calidad de la atención, si bien se definieron criterios en 2019 (Sistema de Cuidados, 2019), aún existe cierta percepción, por parte de las familias, de una mayor calidad de la propuesta de caif en comparación con la de ANEP (Corbo, 2024) que debe estudiarse y atenderse. Por lo pronto, los centros caif cuentan con equipos técnicos (psicólogo, asistente social, psicomotricista) integrados al centro, mientras que para los centros de ANEP el Programa Escuelas Disfrutables brinda apoyos técnicos puntuales que no forman parte de los equipos de los centros de forma permanente.

Cabe destacar que, según los datos del total de inscriptos, se sigue observando un descenso en la matriculación en educación inicial, lo que se asocia a la baja de la natalidad que se viene dando en nuestro país y que ha propiciado estudios de proyecciones que invitan a pensar en términos de bono demográfico. Esto implicaría poder reducir el tamaño de los grupos, extender la cobertura a 7 horas y media e implementar más estrategias focalizadas (Biramontes et al., 2022). Aunque el promedio de cantidad de niños y niñas por grupo es de 20,6 (teniendo en cuenta todas las modalidades y niveles), se estiman unos ciento cuarenta grupos con más de treinta integrantes (ANEP, DGEIP, 2024), muchos de ellos con una maestra y sin asistente técnico en primera infancia.

Otro dato que preocupa es el 44,5 % de asistencia insuficiente —porcentaje de alumnos que asistieron a clase más de setenta pero menos de ciento cuarenta días (ANEP, DGEIP, 2024)—, que, si bien descendió con relación al año anterior, se debería abordar de forma integral atendiendo a la complejidad del fenómeno.

También este año se continuó con la decisión de suprimir el período de familiarización en los jardines de infantes públicos de Uruguay, un cambio que implica una transición desde la práctica tradicional (caracterizada por horarios reducidos durante la adaptación inicial) hacia un modelo de jornada completa desde el comienzo (donde la adaptación gradual se reserva para casos específicos). En tanto que la fundamentación oficial prioriza la inserción grupal y la planificación individualizada, diversas voces enfatizan la necesidad de contemplar los aspectos emocionales y afectivos del proceso adaptativo y las complejidades inherentes a la incorporación de los niños a la institución (Zignago, 2024b).

Otro tema que ha generado polémica es el proyecto de ley presentado por el senador Robert Silva para que la educación sea obligatoria a partir de los 3 años en Uruguay. El proyecto de ley busca aprovechar los avances educativos de Uruguay, como la



universalidad lograda para niños y niñas de 4 y 5 años en el sistema educativo («Educación obligatoria desde los tres años», 2025). Si bien se evidencia la necesidad de aumentar la oferta para nivel 3 y así asegurar un acceso universal, se advierte sobre el riesgo de que la expansión de la cobertura se produzca en detrimento de la calidad, enfatizando la necesidad de priorizar ambas en las políticas públicas (Ivaldi, 2024).

4.4. La atención y educación de la primera infancia desde datos oficiales, artículos de prensa y percepción ciudadana

En términos de inversión, los datos oficiales del documento DS/432 del MIDES (2024) revelan una inversión de hasta 800 millones de pesos uruguayos para el Bono Crianza, dentro del programa Atención Integral a la Primera Infancia, a través del programa Tarjeta Uruguay Social. Este gasto se enmarca en la ley n.º 20.212 publicada el 17 de noviembre de 2023, que asignó una partida anual de 2117 millones de pesos uruguayos desde 2024 para fortalecer las políticas y acciones de atención integral a la primera infancia y creó un equipo de coordinación y seguimiento del programa (Uruguay, 2023; MIDES, 2024).

La Rendición de Cuentas 2023, Art. 5.2. Primera infancia, detalla las asignaciones financieras e iniciativas programáticas para el desarrollo de la primera infancia, incluyendo financiamiento para el Fondo Infancia (200 millones de pesos uruguayos) y el Bono Crianza (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

A pesar del aumento en la inversión y los avances logrados, persisten desafíos en la cobertura de los niños y niñas más pequeños que requieren atención continua y estrategias específicas.

Jorge Ferrando (2024),⁴ en *La Diaria*, aborda la situación del INAU y las políticas de primera infancia y señala la falta de financiamiento para CAIF y salas de atención, así como la controversia por la falta de transparencia debido a la resolución n.º 447/24 del INAU. Sostiene que hay un retroceso en el apoyo a la primera infancia y un debilitamiento del Sistema Nacional de Cuidados a pesar de la importancia del Plan CAIF en contextos de alta pobreza infantil (20,1 %). También plantea que, a pesar de los avances económicos, la primera infancia no fue una prioridad en el Plan Quinquenal 2020-2024, y que la falta de fondos para proyectos previstos revela una incoherencia entre el discurso y el presupuesto. Ferrando (2004) reitera la necesidad de un enfoque multidimensional que aborde la pobreza infantil considerando desigualdad, vivienda, empleo y educación, fortaleciendo servicios como los CAPI y los centros Siempre, adaptando la oferta a las necesidades familiares y mejorando la articulación interinstitucional, la atención a la inseguridad alimentaria, la revisión del sistema fiscal y la institucionalidad y la participación ciudadana en las políticas de infancia y adolescencia.

Valeria Machado (2024), en *Diario La R*, cuestiona la efectividad de la inversión de 50 millones de dólares anuales del gobierno en programas de primera infancia, mientras

⁴ Psicólogo y referente de infancia y adolescencia en nuestro país. Tuvo una destacada actuación en el INAU entre 2007 y 2020, donde integró el directorio y también fue secretario ejecutivo de primera infancia.

que Víctor Palacios (2024), en el mismo medio, califica la respuesta gubernamental a la creciente pobreza infantil como insuficiente, subrayando la urgencia de abordar este problema y su estrecha relación con las decisiones socioeconómicas que priorizan intereses particulares sobre el bienestar de los sectores más vulnerados.

4.5. Compromisos preelectorales para la atención y educación de la primera infancia

El año 2024 estuvo marcado por la campaña electoral y la primera infancia estuvo entre los temas centrales. Enzo Adinolfi (2024), en *La Diaria*, detalló las propuestas de los partidos. El Frente Amplio propuso erradicar la pobreza infantil con cobertura universal para niños de 1-2 años, ampliación de la oferta de cuidados para niños de 3 años y revisión de las asignaciones familiares (Adinolfi, 2024). Dentro de la coalición de gobierno, Laura Raffo planteó ampliar la cobertura, abrir nuevos CAIF y aumentar subsidios. Robert Silva buscó asegurar inversión pública para niños vulnerables, crear un comisionado para la infancia y redirigir fondos de asignaciones. Andrés Ojeda propuso profundizar las políticas existentes, enfocándose en los «primeros mil días» (Adinolfi, 2024, párr. 14). El Partido Independiente abogó por «ponerle fin a la pobreza infantil y adolescente» (Adinolfi, 2024, párr. 15), duplicar la inversión en primera infancia (actualmente 0,5% del producto interno bruto) y crear el Fondo Infancia para mejorar la eficiencia de los recursos (Adinolfi, 2024). Cabildo Abierto planteó apoyar a mujeres embarazadas, priorizar la vivienda para familias con niños y promover la natalidad, además de prohibir el lenguaje inclusivo y la «ideología de género» en la educación (Adinolfi, 2024, párr. 19). Andrés Lima, intendente de Salto, propuso la declaración de Emergencia Infantil y Adolescente y buscar medidas integrales como asistencia alimentaria, aumento de transferencias monetarias, atención sanitaria y soluciones habitacionales (Lima, 2024).

Por su parte, el 27 de agosto de 2024 Unicef (2024) Uruguay presentó el informe «La infancia como prioridad», que identificó seis desafíos clave: erradicación de la pobreza infantil, eliminación de la violencia, promoción de entornos familiares protectores, garantía de la finalización de la educación obligatoria, provisión de salud y nutrición y fomento de un entorno sostenible. El informe destacó que la pobreza infantil en Uruguay persiste en torno al 20 % (más de ciento cincuenta mil niños), con una brecha significativa para superar la línea de pobreza (14.500 pesos uruguayos mensuales) y alta inseguridad alimentaria (dos de cada tres niños en situación de pobreza). La violencia contra la infancia afecta al 20 % de los hogares con niños y Uruguay enfrenta una alta tasa de institucionalización (2887 niños en centros del INAU en diciembre de 2023, con un tiempo promedio de permanencia de 45 meses). Unicef enfatizó la importancia de la inversión en políticas sociales para el desarrollo sostenible. En la presentación participaron representantes de diversos partidos políticos, que ofrecieron comentarios sobre el informe y discutieron la integración de las políticas de infancia en sus respectivos programas de gobierno (Unicef, 2024).

En noviembre de 2024, los candidatos a la presidencia Álvaro Delgado y Yamandú Orsi expresaron su compromiso con la primera infancia (Delgado y Orsi, 2024; «Delgado y Orsi firmaron compromiso sobre primera infancia», 2024). Sus propuestas incluyeron colocar la primera infancia como eje central de las políticas sociales, implementar la ley n.º 20.376, universalizar la educación en los primeros años, fortalecer el acompañamiento a familias en desventaja, aumentar el presupuesto para programas como Uruguay Crece Contigo y el Bono Crianza, fortalecer los CAIF y generar programas para la emergencia habitacional de familias con niños («Delgado y Orsi firmaron compromiso sobre primera infancia», 2024). Ambos candidatos consensuaron priorizar la primera infancia en la agenda política, con coordinación interinstitucional y revisión del marco legal, buscando la efectividad y el sostenimiento de las intervenciones.

4.6. Principales lineamientos del nuevo gobierno

A pocos días de asumido el nuevo gobierno y de ser nombradas las personas que dirigirán las instituciones, planes y programas vinculados a la AEPI, se comenzaron a delinear acciones que retoman lo planteado durante la campaña.

Los principales ejes del Ministerio de Educación y Cultura para el próximo período, bajo la dirección de José Carlos Mahía y Gabriela Verde, se centran en la priorización de la primera infancia, la lucha contra el ausentismo escolar, el fortalecimiento de la participación de la comunidad educativa y la promoción de acuerdos amplios, así como en el fortalecimiento de la cultura (Zignago, 2024a).

Tras la asunción de las nuevas autoridades del Consejo Directivo Central (Codi-cen) el 28 de marzo de 2025, el presidente Caggiani enfatizó la necesidad de situar la educación en el centro del debate público, tal como se expresa en el sitio oficial de la ANEP. La nueva administración se compromete a promover la equidad y la inclusión, fortalecer la autonomía de los organismos educativos y fomentar la participación de todos los actores en los procesos de toma de decisiones, abordando desafíos como la desvinculación, la falta de oportunidades educativas y el impacto de la violencia en el entorno educativo (ANEP, 2025a).

Gabriela Salsamendi, nueva directora de Educación Inicial y Primaria, ha establecido como objetivos combatir el ausentismo escolar mediante estrategias colectivas que incluyen campañas de concienciación, fomento de la confianza en los docentes y el fortalecimiento de la participación docente a través de la creación de espacios de diálogo con diversos actores, incluyendo sindicatos y familias (Zignago, 2025).

La gestión de Gabriela Salsamendi y Selva Pérez al frente de la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP) se enfocará en consolidar la participación, la inclusión y la equidad en el sistema educativo. Asimismo, Caggiani también delineó objetivos clave para la nueva administración que incluyen la ampliación del acceso educativo para niños de 3 años y la extensión del tiempo pedagógico (Presidencia Uruguay, 2025).

Por su parte, Rodrigo Arim, actual director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, entrevistado por la prensa, señala que la mejora de las políticas de primera



infancia en Uruguay va más allá de solo la asignación de recursos financieros; requiere un análisis del diseño y la concepción de los instrumentos existentes (Tiscornia, 2025). Sostiene que, además de la inversión económica, es fundamental examinar la interacción entre los diversos mecanismos de política pública que afectan a la infancia, como las asignaciones familiares y el sistema de cuidados, con el fin de identificar sinergias y consolidarlos en instrumentos más eficientes y simplificados. Respecto a las condicionalidades asociadas a las transferencias, la evidencia internacional, particularmente en países desarrollados, sugiere que estas son la excepción, no la regla, en las políticas dirigidas a la infancia. Diversos actores dentro del gobierno sostienen una postura al respecto y se desarrollarán propuestas concretas en el transcurso del diálogo (Tiscornia, 2025).

Para finalizar, el panorama descrito conlleva esperar que en 2025 se avance en el diseño e implementación de políticas públicas de educación y cuidados que aseguren el derecho a

una educación de calidad en los primeros años, que es aquella que propone transitar la infancia y la crianza como experiencias potenciadoras, dignificantes y amorosas, que dejen como huella, en el psiquismo, una ampliación de sus capacidades, así como de confianza y seguridad en sí mismos y en el vínculo con el otro (Fairstein y Mayol Lassalle, 2022, pp. 43-44).

Para ello, cabe destacar que «es responsabilidad de los Estados, de la sociedad civil organizada y de la sociedad en general asumir el hermoso desafío de garantizar a todos los niños por igual el cumplimiento efectivo de sus derechos» (Ivaldi, 2024, p. 101).

Referencias

- Fairstein, G. y Mayol Lassalle, M. (2022). *Educación y cuidado en la primera infancia. Pedagogía desde el jardín maternal*. Paidós.
- Ivaldi, E. (2024). Educar desde el principio de la vida. Desafíos actuales de las políticas públicas. *Boletín IIN-Infancia 18* (pp. 93-101). Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Organización de los Estados Americanos. https://issuu.com/institutointeramericanodelninolanin/docs/bolet_n_18
- Observatorio del Derecho a la Educación. (2024). *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay 2023*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. <https://fhce.edu.uy/oded/2025/04/01/informe-sobre-el-derecho-a-la-educacion-en-uruguay-2023/>
- Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los derechos del niño*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>



Fuentes

- Adinolfi, E. (2024, 22 de abril). Desde el oficialismo y el Frente Amplio ponen el foco en la primera infancia en las propuestas para el próximo gobierno. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2024/4/desde-el-oficialismo-y-el-frente-amplio-ponen-el-foco-en-la-primera-infancia-en-las-propuestas-para-el-proximo-gobierno/>
- Administración Nacional de Educación Pública. (2025a, 28 de marzo). Nuevas autoridades abogaron por abatir desvinculación, profundizar formación docente y participación. *Dirección General de Educación Inicial y Primaria*. <https://www.anep.edu.uy/nuevas-autoridades-abogaron-por-abatir-desvinculacion-profundizar-formacion-docente-y-participacion>
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Inicial y Primaria. (2024). *Estado de situación 2023. Monitor de Educación Inicial y Primaria*. https://www.anep.edu.uy/monitorRepo/Documentos2023/situacion_2023.pdf
- Biramontes, T., Macadar, D., Pardo, I. y Peri, A. (2022). *Estimación y proyección de la población en edad escolar 2000-2030*. Administración Nacional de Educación Pública. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2022/noticias/marzo/220317/Proyeccion%20de%20poblacion%20en%20edad%20escolar%202022%20v3.pdf>
- Corbo, G. (2024). *Mapeo de prestaciones y servicios de atención a la primera infancia del Uruguay*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Uruguay. https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=333
- Delgado, A. y Orsi, Y. (2024, 14 de noviembre). Compromiso por la infancia. *Búsqueda*. <https://www.búsqueda.com.uy/cartas-al-director/compromiso-la-infancia-n539432>
- Delgado y Orsi firmaron compromiso sobre primera infancia por iniciativa del periodista Gabriel Pereyra. (2024, 13 de noviembre). *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/elecciones/articulo/2024/11/delgado-y-orsi-firmaron-compromiso-sobre-primera-infancia-por-iniciativa-del-periodista-gabriel-pereyra/>
- Educación obligatoria desde los tres años: el nuevo proyecto que presenta Robert Silva. (2025, 26 de marzo). *Montevideo Portal*. <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Educacion-obligatoria-desde-los-tres-anos-el-nuevo-proyecto-que-presenta-Robert-Silva-uc918799>
- Ferrando, J. (2024, 10 de abril). Retrocesos y desafíos en la primera infancia. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2024/4/retrocesos-y-desafios-en-la-primera-infancia/>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2024, 27 de agosto). Unicef presentó «La infancia como prioridad». Seis desafíos claves de políticas públicas en Uruguay. *Unicef Uruguay*. <https://www.unicef.org/uruguay/documents/la-infancia-como-prioridad>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2024). *Reporte de población y proyectos de las propuestas de atención del INAU*. [Marzo 2024]. Estudios de Población y Proyectos/Reportes de Población y Proyectos. <https://www.inau.gub.uy/estudiosdepoblacion-y-proyectos/item/3762-ano-2024>
- Lima, A. (2024, 23 de junio). Urge la urgencia: La infancia y la adolescencia en Uruguay; entre la pobreza y la esperanza. *Diario La R*. <https://grupormultimedia.com/urge-la-urgencia-la-infancia-y-la-adolescencia-en-uruguay-entre-la-pobreza-y-la-esperanza-id122325/>
- Machado, V. (2024, 20 de junio). Pobreza infantil en Uruguay: Artigas, Rivera, Cerro Largo y Salto con las cifras más altas. *Diario La R*. <https://grupormultimedia.com/pobreza-infantil-en-uruguay-artigas-rivera-cerro-largo-y-salto-con-las-cifras-mas-altas-id122087/>
- Mayol Lassalle, M. (2024). *Construir una educación de la primera infancia centrada en la paz y esperanza*. Organización Mundial para la Educación Preescolar. <https://omepworld.org/wp-content/uploads/2024/12/Saludo-de-fin-de-ano-dic-2024-final-SPA.pdf>



- Ministerio de Desarrollo Social. (2024). *Resolución DS/432*. Medios Presidencia. https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2024/resoluciones/08/mides_432.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). 5.2 Primera Infancia. *Exposición de Motivos - RC 2023*. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/exposicion-motivos-rc-2023/5-politicas-sociales/52-primera-infancia>
- Organización Mundial para la Educación Preescolar. (2024). *Declaración de la asamblea mundial de OMEP*. Bangkok, 16 de julio de 2024. <https://omepworld.org/wp-content/uploads/2024/08/OMEP-World-Declaration-2024-Final-SPA.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2017). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2016: La educación al servicio de los pueblos y el planeta: creación de futuros sostenibles para todos*. Unesco Biblioteca Digital. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248526>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2022). *Conferencia mundial sobre atención y educación de la primera infancia: Declaración de Tashkent y compromisos de acción para transformar la atención y educación de la primera infancia, 16 de noviembre de 2022*. Unesco Biblioteca Digital. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384045_spa
- Palacios, V. (2024, 18 de noviembre). La realidad ignorada, niños uruguayos pobres. El crecimiento de la pobreza infantil en Uruguay. *Diario La R*. <https://grupormultimedia.com/la-realidad-ignorada-ninos-uruguayos-pobres-id139493/>
- Presidencia Uruguay. (2025, 28 de marzo). Participación, inclusión y equidad son los objetivos de la nueva Dirección de Educación Inicial y Primaria. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/participacion-inclusion-equidad-son-objetivos-nueva-direccion-educacion>
- Sistema de Cuidados. (2019). *Indicadores de evaluación de calidad de centros de educación y cuidados para niñas y niños de 0 a 3 años*. <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/documentos/publicaciones/instrumento-de-evaluacion-de-calidad-de-centros-de-educacion-y-cuidados-de-0-a-3-anos.pdf>
- Tiscornia, F. (2025). La «reforma relevante» que el gobierno quiere acordar y va a abarcar desde primera infancia a la jubilación. Entrevista con el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Rodrigo Arim sobre el diálogo social y qué implica para el gobierno esta reforma de la protección social. *El País*. <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/la-reforma-relevante-que-el-gobierno-quiere-acordar-y-va-a-abarcar-desde-primera-infancia-a-la-jubilacion>
- Uruguay. (2023, 17 de noviembre). Ley n.º 20.212: Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2022. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20212-2023/2>
- Uruguay. (2024, 2 de octubre). Ley n.º 20.376: Garantías para la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia - Ley GAPIIA. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20376-2024>
- Zignago, C. (2024a, 25 de marzo). Se eliminó período de familiarización en jardines públicos: entre la «individualización» y la importancia del «acuerdo» con las familias. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/3/se-elimino-periodo-de-familiarizacion-en-jardines-publicos-entre-la-individualizacion-y-la-importancia-del-acuerdo-con-las-familias/>
- Zignago, C. (2024b, 17 de diciembre). Las claves del MEC en el próximo período: primera infancia, ausentismo escolar y universidad de la educación. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/12/las-claves-del-mec-en-el-proximo-periodo-primera-infancia-ausentismo-escolar-y-universidad-de-la-educacion/>
- Zignago, C. (2025, 22 de febrero). Directora de Primaria designada: «Mi gran preocupación es la asistencia, que, además, está atravesada por la desigualdad». *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2025/2/directora-de-primaria-designada-mi-gran-preocupacion-es-la-asistencia-que-ademas-esta-atravesada-por-la-desigualdad/>



5. Educación en habilidades socioemocionales

PAOLA DOGLIOTTI,¹ NATALIA ESTELA,² FABRICIO ANDRIOLO,³ BEATRIZ LIBERMAN⁴

5.1. Introducción

La educación en habilidades socioemocionales (HSE) ha adquirido cada vez más presencia en las políticas educativas en Uruguay. Sus primeros esbozos aparecen en el último quinquenio de la era progresista (2015-2019) a través de las mediciones llevadas adelante por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) y en algunas experiencias dispersas implementadas en instituciones de educación primaria y secundaria.

A partir del período del gobierno de coalición de derechas (2020-2024) se tornó una política explícita en los principales documentos de política educativa. Se realizaron múltiples convenios con fundaciones extranjeras, empresas y organizaciones de la sociedad civil para la formación de docentes y la aplicación de experiencias diversas en centros educativos, lo que generó mecanismos de privatización endógena (Ball y Youdell, 2007). A su vez, se armaron múltiples guías para la educación en HSE, así como se implementó una propuesta de proyecto de ley.

A nivel internacional, la educación en HSE está presente desde fines del siglo xx en los documentos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

¹ Doctora en Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), profesora en régimen de dedicación total entre el cargo de profesora agregada en el Instituto Superior de Educación Física, Universidad de la República (Udelar) y profesora adjunta en el Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE, Udelar). Coordinadora del Grupo de Investigación Políticas Educativas, Cuerpo y Currículum.

² Licenciada en Educación Física, Instituto Superior de Educación Física (Udelar), maestranda en Ciencias Humanas opción Teorías y Prácticas en Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE, Udelar). Integrante del Grupo de Investigación Políticas Educativas, Cuerpo y Currículum.

³ Licenciado en Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE, Udelar), maestrando 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 (geppred).

⁴ Magíster en Derechos de Infancia y Políticas Públicas, Facultad de Psicología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Facultad de Derecho y Facultad de Medicina, Udelar; licenciada en Psicología, Facultad de Psicología, Udelar; integrante del Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas (GEPPRED).



(OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), entre las más importantes. Siguiendo estos lineamientos a nivel doméstico, una de las primeras experiencias y de gran alcance en la educación pública es el programa Educación Responsable, de la Fundación Botín de España, que se vincula desde 2016 con la educación uruguaya a través de la Fundación Emocionarte. Según datos extraídos de la página del INEED, su programa se lleva a cabo a través de Ceibal en 23 centros educativos, con una cobertura de setecientos docentes y cuatro mil niños y adolescentes del sistema público nacional en los departamentos de Montevideo, Tacuarembó, Colonia, Salto y Flores. Actualmente las instituciones que participan en el programa son Emocionarte, la Universidad ORT, la organización no gubernamental El Abrojo y la Fundación Botín.⁵ Durante los gobiernos progresistas también se iniciaron otros programas y proyectos de investigación sobre las HSE en centros educativos públicos. Algunos de ellos continúan desarrollándose en la actualidad y otros ya finalizaron. Entre los de mayor alcance se destacan, entre 2011 y 2015, el programa Enseñanza para la Autorregulación, de la Universidad Católica; el programa Líder en Mí, de la Fundación Franklin Covey Educación Uruguay, que inició en 2016, y el programa Creciendo Juntos, de la Fundación Escuelas Vinculadas, el cual comenzó en el año 2019 y aún continúa vigente.

5.2. Orientaciones para el abordaje de habilidades socioemocionales⁶

En el período de gobierno 2020-2024 se elaboraron documentos dirigidos a docentes para el trabajo en los centros educativos y en el aula: por un lado, un primer conjunto de guías diseñadas a partir del contexto de la pandemia de COVID-19 a inicios del año lectivo 2021 que se configuran en recomendaciones emanadas en este contexto (Administración Nacional de Educación Pública [ANEP], 2020; ANEP, 2021a; ANEP, 2021b; ANEP, Dirección General de Educación Secundaria [DGES], 2021; ANEP, Dirección General de Educación Técnico Profesional [DGETP], 2021); por el otro, un segundo conjunto de documentos elaborados al final del período (ANEP, 2024; ANEP, Consejo Directivo Central [Codicen], 2024), que muestra la continuidad y profundización de la incursión de las HSE en el sistema educativo uruguayo. Es la primera vez que en Uruguay se aprueban y diseñan este tipo de orientaciones y guías en el mayor organismo de regulación de la política: el Consejo Directivo Central (Codicen) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

Estas guías toman varios significantes de las políticas educativas de la era progresista (polo a) caracterizadas como políticas de inclusión educativa (Mancebo y Goye-

⁵ Uruguay fue el primer país fuera de España donde se comenzó a desarrollar el programa Educación Responsable, aunque en la actualidad ha alcanzado a 21 países. Extraído de: <https://fundacionbotin.org/publicaciones/educacion-emocional-y-social-analisis-internacional-2015/>

⁶ Este apartado se construye con base en una investigación más amplia (Dogliotti y Estela, 2025).

neche, 2010). Entre los más importantes destacamos: derecho a la educación, inclusión social, protección de trayectorias educativas. Con base en estos presupuestos y en un marco donde los principales documentos de política educativa del período explicitan la continuidad con las políticas anteriores, las guías presentan una serie de significantes de otro orden, pertenecientes a la lógica semántica de la educación emocional (polo b) con base en la psicología positiva, la inteligencia emocional y las neurociencias (emprendedor, productivo, resiliente, bienestar). A modo de ejemplo se explicita:

Educación basada en un enfoque de derechos humanos [que concibe] al educando como centro de todo el accionar, en tanto que sujeto de derechos que el Estado debe proteger y promover, [...] [que se posicione] desde una perspectiva inclusiva y participativa que contemple la diversidad humana (ANEP, 2021b, p. 5).

[Se sugiere la] generación de espacios que permitan dar voz a los estudiantes (ANEP, 2021b, p. 4), [y] propiciar acuerdos colectivos, espacios facilitadores de procesos de enseñanza-aprendizaje y ambientes educativos basados en la confianza, el intercambio y la creatividad (ANEP, 2021b, p. 5); [el desarrollo de] estrategias inclusivas en pos de la vida de relación, apoyo y sostén necesarios para acompañar a las niñas, niños y adolescentes. [...] El empoderamiento del estudiante es un factor de protección ante todo tipo de violencia siendo el centro educativo, en sí mismo, un ámbito de protección clave (ANEP, 2021b, p. 7).

En las citas precedentes se parte del polo a —derechos, inclusión, etc.— y se culmina con palabras propias del discurso operacionalizado del polo b: confianza, creatividad, empoderamiento vs. violencia. En cierta medida, conceptos que formaron parte de registros discursivos libertarios en el campo educativo, como *creatividad* y *autonomía*, son hoy apropiados para dar legitimidad a un orden conservador (Jódar, 2007, citado en Abramowski y Sorondo, 2023, p. 170) y puestos en una lógica de significación tendiente a los aspectos vinculares, de relación, que culminan convirtiéndose en lo que Ecclestone y Hayes (2009) sostienen como una falsa retórica del empoderamiento al privilegiar lo emocional sobre lo intelectual e infantilizar en exceso a los estudiantes.

En una de las guías se presenta un cuadro que grafica las competencias emocionales y las dimensiones a considerar como modo de mostrar los principales constructos del discurso de las HSE.



Cuadro 1. Competencias socioemocionales y dimensiones que considerar.

Competencias socioemocionales	Dimensiones a considerar
Autonomía, planificación y autorregulación	Motivación intrínseca Autorregulación Planificación Gestión del tiempo Pensamiento crítico Autonomía
Intra e interpersonal	Empatía Autoestima Pensamiento creativo
Compromiso	Responsabilidad

Fuente: ANEP, 2021a, p. 158.

Estas características, muchas de las cuales formaban parte de tradiciones pedagógicas como la Escuela Nueva, se desvirtúan y pasan a otro registro discursivo centrado en lo emocional, escindido del saber y ubicando la responsabilidad en lo individual de los estudiantes y docentes. Las emociones son propiedades intrínsecas que se poseen individualmente y se pueden representar, expresar, racionalizar y evaluar de modo pleno. Operan de adentro hacia afuera (Ahmed, 2015), de lo intra a lo interpersonal.

Se produce cierto desplazamiento de la transmisión cultural a la gestión emocional al definir el centro educativo como referente emocional: «La institución educativa opera de referente de estabilidad y sostén socio emocional» (ANEP, 2021b, p. 7). La adquisición de HSE se separa del campo de conocimiento que se enseña, son bienes individuales: «estas competencias, que se transforman en características de la persona, se aprenden, se desarrollan y deben ser tenidas en cuenta por cada uno de los formadores, independientemente del campo del saber en el cual trabajen» (ANEP, 2021a, pp. 155-156).

La expresión de sentimientos de los estudiantes hacia los adultos se convierte en una tarea priorizada que forma parte de los mecanismos regulatorios de control de las conductas al desligarse de la transmisión cultural. No son su efecto, sino que se abordan con dinámicas específicas. Control, regulación, gestión emocional pasan a ser centrales en este discurso. A modo de ejemplo, en una de las guías se consigna una serie de dinámicas grupales bajo el rótulo: «Fichas de trabajo. Desarrollando nuestros vínculos. Actividades lúdicas, de socialización y expresión de sentires y vivencias» y se sugiere bajo la pregunta: «¿cómo nos sentimos hoy?» que «en cada jornada virtual, promover que puedan expresar cada uno ¿cómo llega hoy al grupo? afectos, necesidades, ganas. ¿cómo se siente cada día? Acompañado de una escucha atenta del docente y sus compañeros» (ANEP, DGETP, 2021, p. 19). Frente a esta consigna nos preguntamos para qué provocar en forma intencional la expresión de senti-



mientos y afectos, asimismo, qué respuesta da el docente ante posibles expresiones de afectación de los estudiantes.

Con respecto a la guía de 2024, predominan referencias al bienestar en el marco de la psicología positiva, así como a las neurociencias a partir de las ideas de neuroplasticidad. Esto da cuenta de que estas guías y orientaciones funcionan como condición de posibilidad para el avance y la consolidación de un «currículum del yo» que acentúa el desplazamiento de la transmisión cultural hacia la gestión emocional y deja la dimensión epistémica en un segundo plano (Abramowski y Sorondo, 2023; Ecclestone y Hayes, 2009).

Las HSE son definidas como herramientas y medios efectivos, que dan cuenta de una relación instrumental con el conocimiento para el desarrollo del bienestar psicológico y emocional, así como también para un buen desempeño académico, la mejora del clima escolar y el desarrollo de los vínculos entre estudiantes y docentes. El lugar instrumental que adquiere la felicidad en la psicología positiva (Ahmed, 2019) coincide con el discurso que sustenta a las HSE centrado en la responsabilidad individual.

Se entiende que las habilidades socioemocionales (HSE) son herramientas cognitivas, emocionales y sociales cuya función es la inserción del individuo al entorno, facilitando su desarrollo personal, el relacionamiento social, el aprendizaje y el bienestar, en tanto estas habilidades se desarrollan durante toda la vida y a lo largo de las trayectorias educativas de manera dinámica, a través de la interacción con el contexto, experiencias y aprendizajes (ANEP, 2024, p. 3).

El centro está en una dimensión individual del bienestar y se minimizan los aspectos estructurales y materiales que lo condicionan, así como también se ve minimizado el lugar del Estado a la hora de proveer el bienestar, en la medida en que son los individuos quienes, a partir de su regulación emocional, deben superar obstáculos, resolver conflictos y situaciones adversas.

5.3. Red de organismos y fundaciones de educación en habilidades socioemocionales

En el sistema educativo uruguayo se ponen en práctica experiencias que colocan el foco en las HSE. Para que esto fuera posible diferentes organizaciones y fundaciones privadas en convenio con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y/o ANEP brindaron cursos de formación a docentes en la temática. Se consignan en el siguiente cuadro:



Cuadro 2. Organismos y fundaciones de educación en habilidades socioemocionales.

Título de la experiencia	Organismo	Apoyos
Educación responsable ⁷ (2015 a la actualidad)	Ceibal El Abrojo Universidad ORT	Fundación Botín Fundación Emocionarte
SAT EDUCA (2015 a la actualidad)	SAT EDUCA Uruguay ⁸	MEC
Nosotros mismos (2016 a la actualidad) Potenciación educativa desde la bioneuroeducación (2011 a la actualidad)	DESEM Consejo de Educación Técnico Profesional (cetp) – Planeamiento Educativo	Reaching U
Siento, luego aprendo: fortaleciendo habilidades socioemocionales en las prácticas educativas (2016-2017)	Gurises Unidos	Reaching U
Capacitación en psicología positiva aplicada a la educación. Eje de formación: habilidades socioemocionales (2017 a la actualidad)	Fundación Jóvenes Fuertes	Fundación UPM Red Latinoamericana de Psicología Positiva Aplicada (Relappa) ⁹
Educación en las emociones (2017 a la actualidad)	Universidad de Montevideo - Grupo Bambú	Reforma integral de educación básica (RIEB) Fundación Telefónica Movistar Fundación La Caixa
Acompañando trayectorias desde lo socioemocional Formación para acompañar trayectorias educativas de estudiantes a partir del desarrollo de competencias emocionales (2024)	Cimientos ¹⁰ /Asociación Civil América Consejo de Formación en Educación (CFE) - Equipo de Plan de Protección de Trayectorias Educativas ANEP	Fundación UPM ¹¹

⁷ <https://cursos.ceibal.edu.uy/evento/detail/80>

⁸ <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/noticias/programa-sat>

⁹ María José Soler es la integrante de la red por Uruguay, <https://www.relappa.com/>. A su vez se vincula con el grupo Bambú mediante la Universidad de Montevideo (es directora de la carrera de Psicología y ha dictado cursos y conferencias desarrolladas por el grupo Bambú) y es presidenta y fundadora de Jóvenes Fuertes (<https://www.jovenesfuertes.org/>).

¹⁰ Cimientos es una organización de la sociedad civil que implementa programas en Argentina y Uruguay en alianza con Asociación Civil América «que promueve la equidad educativa mediante programas que favorecen la permanencia y el egreso de la educación media pública, mejoran la calidad de la educación e impulsan la continuidad educativa y/o la inserción laboral de jóvenes que viven en contextos más desfavorables» (<https://uy.cimientos.org/nosotros/>).

¹¹ Financian becas a través de convocatorias de becas 2024: «Desde Fundación UPM buscamos ser instrumento que contribuya al fortalecimiento de las comunidades en el largo plazo. Para ello impulsamos pro-



Fortaleciendo habilidades socioemocionales en las prácticas educativas (2024)	Gurises Unidos	Fundación UPM
---	----------------	---------------

Fuente: elaboración propia.

La Fundación Botín cobra relevancia porque sus informes son tomados por el INEED como marco de referencia internacional para impulsar la educación en HSE en Uruguay. Allí se menciona que los planteos de la fundación «se basan en que sentimientos y contenidos curriculares se relacionan de forma natural y, por lo tanto, inciden en el proceso de aprendizaje»¹² y que en su programa Educación Responsable se trabajan los siguientes componentes: «desarrollo afectivo-emocional (autoestima, empatía, expresión emocional), desarrollo cognitivo (autocontrol, valores pro-sociales, toma de decisiones, actitudes positivas hacia la salud) y desarrollo social (interacción, autoafirmación, asertividad)».¹³

Otra de las organizaciones comprometidas en formar docentes es SAT EDUCA Uruguay, que se centra en la formación para maestros rurales mediante una metodología que se apoya en la introducción a la psicología de los eneatis (eneagrama), el estudio teórico y práctico de la personalidad y la introducción a la pedagogía de la meditación (técnicas de meditación individuales y colectivas) y el teatro, entre otras.¹⁴

En el interior del país se encuentra la Fundación UPM, que ha otorgado becas a docentes de Paysandú, Río Negro, Tacuarembó y Durazno para que asistan a los cursos sobre el fortalecimiento de las habilidades socioemocionales en las prácticas educativas dictados por Gurises Unidos, por Fundación Cimientos y cursos de posgrado en Educación Emocional brindados por la Universidad de Montevideo.¹⁵

Por otro lado, Grupo Bambú y Jóvenes Fuertes forman parte de otro tipo de organizaciones que comercializan talleres, conferencias y capacitaciones dirigidas a instituciones educativas públicas, privadas y empresas de las que también reciben donaciones. Las perspectivas teóricas que fundamentan sus intervenciones son, para el caso de Jóvenes Fuertes, la psicología positiva y, para el caso de Grupo Bambú, los abordajes de Rafael Bisquerra sobre la inteligencia emocional.¹⁶

El cuadro y la descripción de las principales organizaciones dan cuenta de la circulación de las HSE en múltiples direcciones que configuran una compleja red transnacional. La formación en HSE a docentes que trabajan en centros educativos públicos es financiada y/o brindada por instituciones privadas. Esto pone en cuestión el mo-

yectos y ofrecemos becas de capacitación educativas en el interior del país», Magdalena Ibañez, presidenta de Fundación UPM (<https://www.upm.uy/fundacion/>).

¹² Extraído de: <https://www.ineed.edu.uy/observatorio-socioemocional/>

¹³ Extraído de: <https://www.ineed.edu.uy/observatorio-socioemocional/>

¹⁴ Extraído de: <https://www.ineed.edu.uy/observatorio-socioemocional/>

¹⁵ Extraído de: <https://www.upm.uy/fundacion/>

¹⁶ Extraído de: <https://www.bambuuguay.org/educacion-emocional/>



delo de educación pública de gestión estatal que reconfigura el rol del Estado como agente mercantilizador, que pasa de formador a supervisor, mientras se transmiten a los docentes métodos y valores propios del mundo empresarial.

Ese tipo de políticas no se expresan claramente en forma de privatización, sino que lo que hace es apoyarse en métodos y en valores propios del sector privado, introducir la participación del sector privado o tener como consecuencia que la educación pública funcione al estilo de una empresa (Ball y Youdell, 2007, p. 8).

A través de la red consignada en el cuadro, los cursos en HSE circulan, se comercializan, se transfieren a través de fundaciones e instituciones privadas al sistema educativo público, lo que hace posible categorizarlas como emodities o commodities emocionales (Illouz, 2019), bienes acumulables en términos de capital cultural que circulan en redes de influencia y mercado. Podemos suponer entonces que, con las reconfiguraciones respecto al rol del Estado uruguayo desplegado desde finales de la era progresista y agudizado con la Transformación Educativa del gobierno de la coalición de derechas, se puso en cuestión el modelo de educación pública de gestión estatal.

5.4. Consideraciones finales

Las guías se constituyeron en un dispositivo curricular que permitió el ingreso con énfasis del discurso de las HSE a los centros educativos, promoviendo un terreno fértil para su posterior continuidad y profundización en los años sucesivos. Estos dispositivos curriculares contribuyen a dar un halo de progresismo a propuestas que surgen con fuerza de sectores conservadores y que forman parte del capitalismo emocional (Cabanas e Illouz, 2019). Todo esto forma parte de un escenario de política educativa donde predomina una gobernanza transnacional psicoterapéutica con la articulación de tres componentes clave: lo psicoterapéutico, la privatización y la racionalidad neoliberal.

La educación en HSE en las políticas educativas de la administración 2020-2024 se configura en permanentes disputas discursivas entre tradiciones pedagógicas y políticas disímiles. Por un lado, adueñándose de categorías propias de corrientes críticas, progresistas o escolanovistas (sujeto crítico, inclusión, derechos, trayectorias, sujeto activo, autonomía) y, por otro lado, con una fuerte adhesión a supuestos de una racionalidad neoliberal (emprendedor, productivo, resiliente, bienestar) y como solución mágica a problemáticas definidas en términos de riesgo social (vulnerabilidades de los sujetos como consumo de sustancias, bullying, suicidio, depresión, estados emocionales negativos, etc.). Lejos de promover sujetos de derecho y críticos, termina produciendo el efecto inverso: ubicándolos en el lugar de sujeto carente (Martinis, 2006) y responsabilizándolos de sus condiciones de existencia. Las operaciones discursivas explicitadas producen vaciamientos de sentido y psicoterapeutizan los principales significantes de estas tradiciones pedagógicas (todo se adjetiva con lo emocional) que desproveen de saber y despolitizan así la trama pedagógica.



Referencias bibliográficas

- Abramowski, A. y Sorondo, J. (2023). La crítica a la escuela tradicional desde la perspectiva de la educación emocional. Una oportunidad para problematizar el discurso de la crítica en el campo educativo. *Perfiles Educativos*, 45(181), 161-178. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2023.181.6051>
- Administración Nacional de Educación Pública. (2021a). Las competencias socio-emocionales. Algunos aportes para el Consejo de Formación en Educación. Equipo de Asesoría Académica - Programa de Apoyo al Desarrollo de la Enseñanza Universitaria. *Plan de inicio de cursos: 2021. Orientaciones y lineamientos generales. Documentos técnicos correspondientes a los objetivos 2, 3 y 4* (pp. 151-162). <https://n9.cl/zpy4t9>
- Administración Nacional de Educación Pública. (2021b). *Orientaciones generales sobre aspectos socioemocionales-psicoafectivos en el proceso de inicio del ciclo educativo 2021*. <https://n9.cl/4hdhw>
- Administración Nacional de Educación Pública. (2024). *Orientaciones para el abordaje: habilidades socioemocionales*. <https://n9.cl/8g2vd>
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central. (2024). Circular n.o 10/2024. <https://n9.cl/2gfr6>
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Secundaria. (2021). *Aportes para contribuir al desarrollo socioemocional y acompañamiento psicoafectivo en las comunidades educativas de secundaria*. <https://n9.cl/o3ed7>
- Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Educación Técnico Profesional. (2021). *Orientaciones generales sobre aspectos socioemocionales en la etapa de educación combinada*. <https://n9.cl/8yg4w>
- Ahmed, S. (2015). *Política Cultural de las Emociones*. Programa Universitario de Estudios de Género.
- Ahmed, S. (2019). *La promesa de la felicidad. Una crítica cultural al imperativo de la alegría*. Caja Negra.
- Ball, S. J. y Youdell, D. (Julio de 2007). *La privatización encubierta en la educación pública*. v Congreso Mundial de la Internacional de la Educación. Universidad de Londres, Inglaterra.
- Cabanas, E. e Illouz, E. (2019). *Happycracia: cómo la ciencia y la industria de la felicidad controlan nuestras vidas*. Paidós.
- Dogliotti, P. y Estela, N. (2025). Gobernanza psicoterapéutica: orientaciones y guías para el abordaje de las habilidades socioemocionales en centros educativos, Uruguay (2020-2024). *Revista Educación, Política y Sociedad*, 10(1), 110-141. <https://doi.org/10.15366/rep2025.10.1.005>
- Ecclestone, K. y Hayes, D. (2009). *The Dangerous Rise of Therapeutic Education*. Routledge.
- Illouz, E. (2019). *Capitalismo, consumo y autenticidad: las emociones como mercancía*. Katz.
- Mancebo, M. E. y Goyeneche, G. (9-10 de diciembre de 2010). *Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica*. [Resumen de presentación]. vi Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Martinis, P. (2006). Educación, pobreza e igualdad: del “niño carente” al “sujeto de la educación”. En P. Martinis y P. Redondo (Comps.), *Igualdad y educación: escritura (entre) dos orillas* (pp. 13-31). Del Estante.
- Sorondo, J. (2023). Emocionalización de la educación y radicalización de la derecha neoliberal: la imposición de un nuevo deber ser docente. *Espacios en blanco*, 34(1), 49-64. <https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB34-392>



Fuentes

Administración Nacional de Educación Pública. (2020). *Sugerencias orientadoras de la ANEP para docentes y comunidades educativas en el marco de la emergencia sanitaria 2020*. <https://n9.cl/4tn3>

Seligman, M. (2002). *La auténtica felicidad*. Ediciones B. https://www.google.com.uy/books/edition/La_aut%C3%A9ntica_felicidad/wA4JDgAAQBAJ?hl=es-419&gbpv=1&pg=PT3&printsec=frontcover



6. Derecho a la educación en sexualidad

MALENA DAMIÁN,¹ NATALIA MAIDANA,² TAMARA PARADA,³ FELIPE TORRES⁴

En continuidad con el informe anterior, de 2023, sobre el derecho a la educación en sexualidad (Maidana y Torres, 2024), este capítulo presenta una actualización de la temática en el ámbito de la educación formal respecto de lo sucedido en 2024. Asimismo, se propone ampliar la mirada incorporando dos aristas que también conciernen al derecho a la educación sexual y a la educación. Interesa, en este sentido, relevar iniciativas y experiencias educativas vinculadas a género, diversidad sexual y derechos, considerando ámbitos de educación formal, no formal, de la sociedad civil u otras instituciones públicas. Y analizar el lugar que ocupó (o no) la temática en la campaña electoral de 2024.

6.1. La educación sexual en los ámbitos de la educación formal: permanencias, avances y retrocesos

¹ Maestranda en el Programa de Maestría en Educación Física, Instituto Superior de Educación Física (ISEF), Universidad de la República (Udelar), con énfasis en los estudios de género y sexualidad. Diploma introductorio en Género y Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Uruguay. Licenciada en Educación Física, ISEF, Udelar. Integrante del grupo Políticas Educativas, Cuerpo y Currículum, y cocoordinadora de la línea de investigación Género, Cuerpo y Sexualidad en Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE)-ISEF. Cocoordinadora académica del Área Prioritaria en Género, Sexualidad y Educación del ISEF, Udelar. Educadora sexual, Instituto Sexur.

² 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, Flacso, México-Uruguay. Profesora de Educación Física, ISEF, Udelar. Integrante del grupo de investigación Políticas Educativas, Cuerpo y Currículum por el ISEF y de la línea de investigación Género, Sexualidad y Cuerpo en la Educación, ISEF-FHCE. Educadora sexual por la Sociedad Uruguaya de Sexología.

³ Doctoranda en Educación en la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), con énfasis en los estudios de género y sexualidad. Magíster en Educación Corporal, UNLP. Integrante del grupo de investigación Políticas Educativas, Cuerpo y Currículum por el ISEF y de la línea de investigación Género, Sexualidad y Cuerpo en la Educación, ISEF-FHCE. Cocoordinadora del grupo de investigación Estudios sobre la Educación del Cuerpo, Técnica y Estética, ISEF, Udelar.

⁴ Maestrando en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación, FHCE, Udelar. Licenciado en Educación Física, ISEF, Udelar. Integrante del grupo de investigación Políticas Educativas, Cuerpo y Currículum por el ISEF y de la línea de investigación Género, Sexualidad y Cuerpo en la Educación, ISEF-FHCE. Docente del Programa Género, Sexualidad y Salud Reproductiva, de la Facultad de Psicología.



En el anterior *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay* (2023) se incorporó por primera vez la temática de la educación sexual (ES). En esa oportunidad el foco se colocó en los avances y retrocesos en cuanto a la efectivización del derecho a la educación en sexualidad, en un escenario marcado por la transformación educativa y el giro conservador en la política nacional (Viscardi et al., 2021). Como punto de partida se señalaba que, de la mano de la Ley General de Educación, de 2008, y de la creación del Programa de Educación Sexual (PES)

se consolida, por primera vez en la historia, una política de ES 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) (Maidana y Torres, 2024, p. 79).

El PES se mantuvo en vigencia hasta el año 2019, momento en el cual queda sin coordinación central y comienza a evidenciarse un proceso de erosión de su estructura institucional. No obstante, la ES sigue siendo una de las líneas de trabajo de la Dirección de Derechos Humanos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Durante la nueva gestión (2020-2025) se mantuvieron algunas de las estrategias y recursos que habían quedado institucionalizados, como el rol de referentes de educación sexual en secundaria y la asignatura Taller de Sexualidad en educación técnico profesional. Cabe destacar también que, en este período, se amplió sustantivamente la cobertura de referentes de educación sexual y se llevaron a cabo capacitaciones sobre temas específicos.

Sin embargo, se puede apreciar una serie de retrocesos en cuanto a la institucionalización de la ES en el sistema educativo. Uno de los más resonantes, y que tuvo mayor visibilidad en la prensa, fue la eliminación de los seminarios de sexualidad del profesorado en Educación Media (Zignago, 2023). Otro punto para señalar es que la revisión de programas y contenidos curriculares impulsada con la transformación educativa no se realizó con perspectiva de género. Por el contrario, se evidencia cierto borramiento de contenidos relativos a la temática, y los enfoques desde donde se plantea su integración curricular denotan ciertos desplazamientos y se alejan del marco conceptual del PES. En este sentido, se observa una intencionalidad de aproximar la ES a la salud y la biología. Al mismo tiempo, su inclusión en el Marco Curricular Nacional (ANEP, 2022) y en los programas educativos de los distintos niveles parece, por momentos, diluirse en referencia a la educación socioemocional y las competencias intrapersonales.

La principal novedad del año 2024 es la elaboración de un documento con orientaciones didácticas para el abordaje de la ES (ANEP, 2024a) desarrollado con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Es de destacar que estas orienta-



ciones, a diferencia de lo señalado anteriormente, mantienen líneas de continuidad con el marco teórico del PES y habilitan a trabajar un amplio conjunto de temas vinculados a la ES. No obstante, un documento de orientaciones didácticas o una guía para el abordaje de la ES no constituye un programa ni asegura como tal su efectiva incorporación en las aulas (ni fuera de estas).

En el marco de estas orientaciones, hacia finales del año 2024 se lanza una propuesta de formación por parte de la ANEP que cuenta con el apoyo de UNFPA, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), la Facultad de Psicología de la Universidad de la República (Udelar), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Argentina, Plan Ceibal y la Unidad de Desarrollo Profesional Docente (en proceso de creditización). La formación está dirigida a docentes de la Dirección General de Educación Secundaria (DGES) y de la Dirección General de Educación Técnico Profesional (DGETP), con foco en los referentes de educación sexual de la DGES y en los docentes de sexualidad de la DGETP. El objetivo general es

actualizar la formación de docentes y otros técnicos de educación media de ANEP sobre competencias en educación sexual integral y estrategias de abordaje, con base en las orientaciones para el abordaje de la educación de la sexualidad de la ANEP (ANEP, 2024b).

Se trata de una formación virtual autoadministrada a través de la plataforma CREA, con una carga horaria total de 23 horas. El curso comenzó en noviembre de 2024 y contó con 500 cupos. Se espera, asimismo, una reedición del curso para el año 2025 y una propuesta de formación dirigida al nivel de educación inicial y primaria.

6.2. Iniciativas y experiencias educativas vinculadas a género, diversidad sexual y derechos

En lo que respecta a las actividades vinculadas al derecho a la educación sexual, en 2024 se destacan una serie de acciones de sensibilización y formación que implicaron la articulación entre actores del sistema educativo público, organizaciones sociales y otras instituciones. Si bien tanto el público destinatario como la impronta de las propuestas relevadas varían según el caso, estas se proponen como actividades que contribuyen a la revisión crítica y situada sobre los procesos de educación en sexualidad de nuestro país.

El principal ejemplo es el Festival de Educación Sexual Integral de Montevideo, realizado el 7 de septiembre de 2024 en el espacio Las Pioneras. Esta instancia, además de habilitar la discusión en torno a la realidad actual del país y sus posibles proyecciones, contribuyó a la articulación de iniciativas que sostienen una militancia activa por y para la plena implementación de la educación sexual integral (ESI) en Uruguay. La actividad fue organizada por Atelier Educativo (Buenos Aires), los colectivos feministas Las Pioneras, Cotidiano Mujer y Maestras Feministas, y el Instituto Sexur, y contó con el apoyo de la Intendencia de Montevideo. Con una propuesta de conferencias,



talleres y charlas, el festival propició la reflexión crítica sobre la sexualidad, los derechos humanos, las relaciones de género y las desigualdades vinculadas a estos temas. A su vez, buscó visibilizar los obstáculos o dificultades para el desarrollo de la ESI en los centros de enseñanza y organizó una feria de materiales educativos para el trabajo en esta área (Cestau, 2024).

Por otra parte, se destacan las actividades realizadas durante los meses de agosto y septiembre en el marco de la celebración de los 25 años del Programa Género, Sexualidad y Salud Reproductiva de la Facultad de Psicología de la Udelar. Conferencias, conversatorios, espacios de intercambio y el Encuentro Nacional de Buenas Prácticas en Educación Integral de la Sexualidad fueron parte de las propuestas desarrolladas en 2024.

El encuentro de buenas prácticas problematizó el acceso a la ESI en tanto derecho humano, hizo una revisión en clave histórica y actual en el escenario uruguayo y trabajó sobre evidencias nacionales en el abordaje con infancias y adolescencias. Se conformó como un espacio de intercambio y análisis sobre las acciones implementadas en el sistema educativo formal y no formal. Fue organizado por el Programa, junto con UNFPA, Unesco y la Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud (OPS-OMS), con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Udelar y fue declarado de interés ministerial por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). También se llevó a cabo el lanzamiento de la cátedra Unesco Igualdad de Género y Masculinidades en Uruguay y la iniciativa Si Yo Fuera Juan, dirigida a adolescentes para promover una vida sexual protegida y prevenir el embarazo no intencional.

En relación con las propuestas de formación, en 2024 se lanzó el curso virtual Salud y Diversidad Sexual, dirigido a profesionales de la salud con el objetivo de integrar la perspectiva de diversidad sexual en la atención médica y la promoción de la salud. Fue desarrollado por el Colectivo Ovejas Negras, en conjunto con UNFPA y la Udelar, con el apoyo de la OPS-OMS.

Desde la Mesa del Área Ciencias de la Salud de la Udelar se concretó la segunda edición del curso «Pensar la sexualidad y el género en los servicios del Área Ciencias de la Salud de Udelar», que desarrolló una propuesta de formación en temas transversales (género, sexualidad y educación) para docentes de la universidad. El curso buscó problematizar el ejercicio de la docencia universitaria y las relaciones que se establecen a partir de las prácticas profesionales en el ámbito de la atención en salud, considerando la realidad de las diferentes disciplinas.

Por último, se destacan las acciones tomadas por el Centro de Estudios Interdisciplinarios Feministas, centradas en la organización de conferencias, conversatorios, talleres y cursos sobre temas asociados a la sexualidad, y las iniciativas implementadas por la Comisión Abierta de Equidad y Género (CAEG) de la Udelar, en articulación con el Instituto de Capacitación y Formación (ICF) y con la Escuela de Gobierno, entre ellas, el ciclo modular de capacitación en género en el marco del Modelo de Calidad con Equidad de Género (MCEG). Los módulos se proponen incluir la perspectiva de género en la Udelar como enfoque transversal que permite la transformación de las es-



estructuras, procedimientos y prácticas desiguales y discriminatorias en la cotidianidad institucional. A estos espacios concurren integrantes de los comités y comisiones de género de los servicios universitarios (personal docente y técnico, administrativo y de servicio, estudiantes y personas egresadas).

En el marco del MCEG —una herramienta creada por Inmujeres que genera mecanismos que permiten certificar la calidad de políticas, programas y procedimientos de las instituciones desde un enfoque de género—, se habilitó la revisión exhaustiva no solo de las prácticas que componen la convivencia institucional en la Udelar, sino también de las propuestas formativas de los servicios.⁵

6.3. Presencias y ausencias del derecho a la educación sexual en las campañas electorales

Es importante mencionar que este apartado surge de la necesidad de ver el lugar que se le otorga a la educación sexual y a las temáticas vinculadas al género y la diversidad sexual como políticas de derecho en las campañas electorales. Para ello, se realizó una exhaustiva lectura de los programas de todos los partidos políticos.

Tal como se indica en un artículo publicado en prensa, en el escenario de las elecciones presidenciales internas de cada partido, «ninguno de los programas analizados incluye un apartado dedicado específicamente a la diversidad sexual» (Zignano, 2024). En principio, este acercamiento evidencia una invisibilización del tema que no solo preocupa a quienes nos dedicamos a investigar y educar en este ámbito, sino que nos alerta sobre un posible vaciamiento político en el campo educativo. Sin embargo, es preciso señalar que el programa del Frente Amplio (FA) menciona cuestiones vinculadas al tema —aunque de manera poco específica— e incorpora la interseccionalidad como uno de los «conceptos estructuradores» (Frente Amplio [FA], 2023). Por otro lado, el programa de Álvaro Delgado (Partido Nacional, 2024) no hace ninguna alusión a la diversidad sexual y cuando se mencionan cuestiones relativas al género se refiere exclusivamente a mujeres cisgénero.

Ya en el marco de las elecciones presidenciales, en el programa del FA (2023) se destaca la importante presencia de las perspectivas de derechos humanos, género, diversidad e interseccionalidad en los diferentes ejes y sus correspondientes acciones prioritarias. Se aprecia el uso de lenguaje no sexista y se evita el uso del masculino genérico. Podemos resaltar la mención al fortalecimiento de la institucionalidad de género en el Estado. En varios pasajes se hace referencia a diferentes leyes, como la de igualdad de género, la de violencia de género y la de acoso sexual. Una de las posturas más relevantes es la de declarar la violencia de género como una emergencia nacional. Si bien se hace mención a Inmujeres y al Consejo Nacional de Diversidad Sexual, se propone crear un ministerio de justicia y derechos humanos que *a priori* podemos pensar que nuclearía todas estas temáticas.

⁵ En la Udelar se relevó la adhesión de 19 servicios (además del Campus Universitario Luisi Janicki y el Centro Universitario Regional Este [CURE]) y la certificación en los niveles 1 y 2 del modelo en 14 servicios.



En cuanto a la educación sexual, el programa propone «profundizar en la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y en la inclusión de la educación sexual integral considerando lo evaluado oportunamente respecto a la implementación de la educación sexual en la ANEP» (FA, 2023, p. 41). Así como «incorporar en la formación de grado de todas las carreras terciarias una formación específica en inclusión, derechos humanos, diversidad, discapacidad y accesibilidad» (FA, 2023, p. 43).

Por otro lado, respecto al programa del partido de la Coalición Republicana (2024) es menester destacar que no nombra en ningún momento la diversidad sexual. En lo que refiere a la educación, se menciona la segunda generación de la transformación educativa y no se alude a instituciones que trabajan específicamente en temas de género. Asimismo, se hace referencia a «pautas para la educación sexual que se ajusten a la madurez de los estudiantes» (Coalición Republicana, 2024, p. 18), expresión algo ambigua que podría leerse en tensión con la incorporación de la ES en todos los niveles del proceso educativo. Además, refiere a la actualización de protocolos sobre abuso sexual y violencia intrafamiliar en el ámbito educativo. En otras secciones del programa, la sexualidad se aborda solo en lo relativo a la salud y a lo materno-infantil.

6.4. Consideraciones finales

Tal como se señaló en el informe anterior, en el marco del giro conservador en la política nacional se aprecian permanencias, retrocesos y disputas en torno a la institucionalización de la ES. En 2024, lo más relevante en el ámbito de la educación formal pasó por la elaboración de unas orientaciones para el abordaje de la ES. También se mencionan una serie de iniciativas y experiencias educativas vinculadas a la temática que contribuyeron a la revisión crítica y situada de los procesos de educación en sexualidad de nuestro país. Por último, se analizó el escaso lugar que la ES y las cuestiones de diversidad sexual tuvieron en los programas electorales de todos los partidos políticos. En suma, parece necesario ampliar el debate acerca del derecho a la educación y avanzar con determinación hacia la efectivización del derecho a la educación en sexualidad, considerando los avances y los retrocesos, las capacidades construidas y la experiencia acumulada.

Referencias bibliográficas

Administración Nacional de Educación Pública. (2022). *Marco Curricular Nacional 2022*. https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/Marco-Curricular-Nacional-2022/MCN_2_Agosto_2022_v13.pdf



- Administración Nacional de Educación Pública. (2024a). *Orientaciones para el abordaje. Educación en sexualidad*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/te-programas/2023/finales/Orientaciones%20-%20Educación%20en%20Sexualidad%202024v.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública. (2024b). *Orientaciones para el abordaje de la educación integral de la sexualidad en la adolescencia - dirigido a Educación Media*. <https://www.utu.edu.uy/sites/www.utu.edu.uy/files/noticias/archivos/2024/11/Programa curso Orientaciones Ed. Sex. Media FINAL.pdf>
- Cestau, V. (2024, 5 de setiembre). Un derecho realizado en encuentro. *Brecha*. Disponible en: <https://brecha.com.uy/un-derecho-realizado-en-encuentro/>
- Coalición Republicana. (2024). *Gobernar entre todos, compromiso país* [Programa de gobierno]. https://alvarodelgado.uy/pdf/compromiso_pais_2025-2030.pdf
- Frente Amplio. (2023). *Bases programáticas 2025-2030. Tiempos de esperanza, tiempos de la gente* [Programa de gobierno]. <https://www.frenteampio.uy/programa/propuesta-de-bases-programaticas-aprobadas-por-el-plenario-para-construir-el-uruguay-del-futuro/>
- Maidana, N., y Torres, F. (2024). Derecho a la educación en sexualidad en el sistema educativo. En S. Conde, C. López y C. Falkin (Coords.), *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay 2023* (pp. 77-85). Observatorio del Derecho a la Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. https://fhce.edu.uy/oded/wp-content/uploads/sites/3/2024/10/Informe_2023.pdf
- Partido Nacional. (2024). *Programa de gobierno Partido Nacional 2025/2030* [Programa de gobierno]. <https://alvarodelgado.uy/pdf/programa-gobierno.pdf>
- 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), 96-115.
- Zignago, C. (2023, 25 de julio). Docentes de Formación en Educación denuncian que desaparecerá seminario de educación sexual del profesorado en educación media. *La Diaria*. Disponible en: <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/>
- Zignano, C. (2024, 22 de octubre). ¿Qué proponen los partidos políticos en educación? *La Diaria*. Disponible en: https://ladiaria.com.uy/elecciones/articulo/2024/10/que-proponen-los-partidos-politicos-en-educacion/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=manana



7. Formación en educación

ELOÍSA BORDOLI¹ Y STEFANÍA CONDE²

Introducción

El presente capítulo pretende dar continuidad a lo planteado en el informe correspondiente a 2023, en el que la formación en educación se incorporó por primera vez como temática de análisis. En este sentido, parte de lo allí desarrollado como marco general de las transformaciones que tuvieron lugar desde 2020 en adelante, para centrarse, en esta oportunidad, en los eventos de relevancia que se sucedieron en 2024. Especialmente, se abordan dos grandes dimensiones: los procesos de implementación y evaluación curricular y los avances respecto al protagonismo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en detrimento de la autonomía de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

7.1. Implementación y evaluación curricular

7.1.1. Implementación de las unidades horarias de desempeño docente

En el marco de las modificaciones curriculares, en 2024 se comenzaron a implementar las unidades horarias de desempeño docente (UHDD). Dicho mecanismo recibió fuertes cuestionamientos tanto por parte de la Asamblea Técnico Docente (ATD) del Consejo de Formación en Educación (CFE) como del Sindicato de Docentes de Formación en Educación (SIDFE).

La ATD entiende que la habilitación a «integrar al paquete laboral hasta 7/8 secciones de distintas disciplinas, con contenidos diversos, al modo de un profesor omnipo-

¹ Doctora en Ciencias Sociales, 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).



tente y omnisapiente» (Administración Nacional de Educación Pública [ANEP], Consejo de Formación en Educación [CFE], Asamblea Técnico Docente [ATD], 2024a, p. 14) tensiona con la formación especializada que requiere abordar el conocimiento en cada una de las unidades curriculares y con las características de una educación superior con pretensiones universitarias. En la misma línea, el SDFE sostiene que este mecanismo de designación de horas ha obstaculizado las posibilidades de realizar las funciones de investigación y extensión, a la vez que afecta la especialización docente («Sindicato de formación docente», 2024), aspectos que se consideran fundamentales para alcanzar el carácter universitario.

Con respecto a las dificultades de la puesta en práctica del mecanismo de las UHDD, la ATD menciona las siguientes: grupos que no han sido adjudicados en tiempo y forma por cuestiones mayormente organizativas, docentes que no pudieron llegar al mínimo de horas requerido y reducción de los planteles docentes. Se advierte que, al mismo tiempo que se observan estas dificultades en el funcionamiento del sistema, se realizan múltiples llamados abreviados durante el año. Se señala que, para poder conformar las uhdd, varios docentes se ven obligados a tomar unidades curriculares en las cuales no se han especializado, por encima de quienes sí lo están, lo que repercute de forma negativa en la calidad de los cursos. A su vez, se indica que el nuevo sistema reduce, en la mayoría de los casos, las horas de docencia indirecta con relación a las horas de docencia directa (ANEP, CFE, ATD, 2024a). En términos de la ATD,

la visión predominante es la del docente como un incansable funcionario confeccionador y aplicador de clases según las necesidades administrativas de cada centro. Se atenta contra la profesionalización docente y contra la calidad de la formación que se le ofrece al estudiante (ANEP, CFE, ATD, 2024a, p. 133).

7.1.2. Evaluación del Plan 2023

El 24 de setiembre de 2024, en el marco de las jornadas de formación regional de docentes de primer y segundo año del Plan 2023, se presentó el informe *Estado de situación de la transformación curricular —Plan 2023— de las carreras de grado de Formación en Educación: resumen ejecutivo*, elaborado por Mariano Palamidessi (2024).

La presentación de este informe puede leerse en el marco de las características que ha adoptado el proceso de transformación curricular en la formación en educación, en el que las y los docentes han sido relegados. La elaboración de una evaluación del plan por parte de un investigador extranjero tensiona con ámbitos previstos a nivel nacional. Además, esta evaluación no dialoga con los aportes construidos por la ATD, como ámbito de participación colectiva que se ha expresado en varias oportunidades críticamente sobre la transformación educativa. Como señala la ATD,

las acciones de la política educativa del momento no parten del verdadero diálogo entre actores involucrados, sino desde la imposición basada en autoridad, desco-



nociendo así el papel sustancial y el impacto que tiene la formación de docentes y educadores en otros subsistemas de enseñanza y en otras instituciones (ANEP, CFE, ATD, 2024b, p. 6).

Desde la ATD del CFE se problematiza la decisión de recurrir a la contratación directa de un «experto» externo para llevar a cabo la evaluación de la transformación educativa, así como aspectos asociados al proceso de evaluación, como la falta de referencia de la representatividad de la muestra y el avance de la evaluación sin contar con la validación previa por parte de las autoridades (ANEP, CFE, ATD, 2024a).

Entre las observaciones sobre el informe, se expresa que no integra antecedentes sobre la formación en educación, refiere exclusivamente a la formación de profesores de educación media y desconoce las diversas carreras y especialidades del CFE. Además, «incurre en un desprestigio a la formación docente y a la formación en educación uruguaya no dando cuenta de su historicidad» (ANEP, CFE, ATD, 2024b, p. 28).

El informe recurre a las falsas oposiciones que atraviesan la discursividad que justifica el proceso de transformación curricular, no solo en formación en educación, sino también en la educación obligatoria. En este sentido, se exalta el lugar de las competencias en contraposición al modelo de enseñanza de carácter expositivo y se asocia el enfoque de competencias a la innovación. Al respecto, «la introducción plena y la legitimación de un modelo de formación por competencias [...] que destaca la centralidad de la práctica y la formación para el hacer» (Palamidessi, 2024, p. 18) se entiende como uno de los principales logros. En términos de lo que se expresa en el documento:

La adopción progresiva del enfoque competencial en el trabajo de los profesores y en las actividades de aula, que ha estimulado un proceso de renovación de la enseñanza, de la evaluación y de las tareas de aprendizaje en institutos y centros. Esta renovación se enlaza con prácticas preexistentes para potenciarlas, cuestionando el predominio de dinámicas de corte exclusivamente expositivo, del aprendizaje receptivo y de una escasa movilización y aplicación de los contenidos aprendidos (Palamidessi, 2024, p. 18).

Otro aspecto que se recupera como parte de los principales logros refiere a la figura del mentor, a quien se le asignan tareas de asesoramiento y apoyo a directivos y profesores. Según se plantea, «emerge como una red nacional de agentes promotores de la innovación pedagógica, la circulación de ideas y recursos entre los actores y las instituciones del CFE» (Palamidessi, 2024, p. 18).

Entendemos que la emergencia de esta figura se vincula a una lógica de vigilancia y control de la tarea docente que atraviesa los procesos de transformación curricular con el fin de hacer efectiva su implementación. A su vez, se inscribe en las lógicas individualizantes que han atravesado la política educativa durante todo el período. Como se planteó en el *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay 2023*, la fi-



gura del mentor «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» (Bordoli y Bailón, 2024, p. 91).

Los mentores son nombrados mediante mecanismos de confianza política y personal de la Dirección General del Consejo. Con relación a esto, el informe elaborado por Palamidessi incluye, como parte de las recomendaciones, «mejorar la regulación relativa a la selección, las funciones y tareas que deben realizar los profesores-mentores, para fortalecer su rol y su legitimidad» (Palamidessi, 2024, p. 20).

No obstante, en tensión con estos aspectos, a fines de 2024 se realiza un llamado a aspiraciones para cubrir, en carácter interino o suplente, funciones de mentoría en los institutos y centros del CFE. En las bases del llamado se plantea como uno de los requisitos «haberse desempeñado en funciones de mentoría en la órbita del CFE o funciones de mentoría en educación media para la implementación de la Transformación Curricular Integral» (ANEP, CFE, 2024, p. 4).

7.2. Lesiones en la autonomía del Consejo de Formación en Educación

7.2.1. Reconocimiento de carreras y de títulos docentes de carácter universitario

En el capítulo 9 del informe del Observatorio del Derecho a la Educación (ODED) del año anterior, Eloísa Bordoli y Martina Bailón (2024) concluían que los cambios institucionales acaecidos en el CFE en el último trienio dañaron la autonomía del ente autónomo ANEP al habilitar la injerencia del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Esa injerencia no solo se observa en las orientaciones curriculares que el ministerio se atribuyó, sino también en los criterios establecidos para la convalidación del título docente a título universitario de licenciado en Pedagogía. Asimismo, se observa en el estímulo y apoyo económico a las instituciones privadas para que se presenten a los llamados de reconocimiento de sus carreras de formación en educación para la mencionada convalidación.

Lo precedente se sustenta en las modificaciones que efectuó la Ley de Urgente Consideración (LUC), n.º 19.889, en los artículos 171 y 198. El primero de los artículos citados crea el Programa Nacional de Fortalecimiento a la Formación en Educación en la órbita del MEC con el objetivo de desarrollar un programa universitario de formación docente. Y el artículo 198 crea un procedimiento, voluntario, para que las carreras públicas de formación docente puedan acceder al nivel universitario (Uruguay, 2020a). No obstante, los decretos presidenciales n.º 338, del 4 de diciembre de 2020 (Uruguay, 2020b) y n.º 112, del 5 de abril de 2022 (Uruguay, 2022), y la resolución del MEC n.º 355, del 28 de marzo de 2022 (MEC, 2022), extienden el procedimiento al ámbito privado.

Con respecto al Programa Nacional de Fortalecimiento a la Formación en Educación del MEC, a fines de 2023 el ministerio, por medio del Instituto Nacional de Evalua-

ción Educativa (ineed) y del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), efectuó la primera edición de las pruebas Docente Acreditado,³ y en febrero de 2025 se llevó a cabo la segunda edición. En la primera, según datos oficiales del MEC, 2.233 docentes accedieron al reconocimiento universitario de sus títulos. En cuanto a la segunda edición, aún no se cuenta con los datos oficiales. No obstante, el nuevo ministro de Educación y Cultura, el Prof. José Carlos Mahía, ha afirmado que no se continuará con este mecanismo en tanto que el actual gobierno planteará la creación de la Universidad de la Educación («El ministro Mahía», 2025). A su vez, cabe mencionar que, según el último censo nacional docente, realizado en 2018, la ANEP contaba con 52.387 docentes (ANEP, Consejo Directivo Central [CODICEN], 2019). En función de lo señalado, el programa de reconocimiento universitario de títulos docentes diseñado por el MEC en el período anterior ha tenido escasa incidencia en el cuerpo docente del país.

Con respecto al procedimiento voluntario para que las carreras públicas de formación docente accedan al reconocimiento del nivel universitario es pertinente indicar que, en mayo de 2024, el MEC desestimó y archivó la solicitud presentada por la ANEP para que las carreras del CFE obtuvieran dicho reconocimiento. La argumentación esgrimida por el MEC para desestimar la solicitud se basó en que el CFE no brindó la información requerida y no aportó la documentación solicitada.

El CFE solicitó ante el MEC que se desarchivara el trámite de reconocimiento que había iniciado para las cinco carreras que brinda (Maestro de Primera Infancia, Maestro de Educación Primaria, Profesor de Educación Media, Profesor y Maestro Técnico) a los efectos de poder presentar la documentación faltante. Finalmente, en febrero de 2025, el MEC reconoció las carreras del Plan 2023 del CFE de Maestro de Primera Infancia, Maestro de Educación Primaria y Profesor de Educación Media, aunque el ministro continuó afirmando que la información brindada por el CFE era insuficiente. Las resoluciones del MEC n.º 291, n.º 292 y n.º 293 del 27 de febrero de 2025 establecen que se otorgarán los títulos de Licenciado en Pedagogía, opción Profesor de Educación Media con mención en las diferentes áreas específicas de conocimiento (MEC, 2025a); Licenciado en Pedagogía, opción Maestro de Educación Primaria (MEC, 2025b); Licenciado en Pedagogía, opción Maestro en Primera Infancia (MEC, 2025c). No se efectuaron los reconocimientos del nivel universitario de las carreras de Profesor y Maestro Técnico brindadas por el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (inet) del CFE.

7.2.2. Becas de maestría para docentes del Consejo de Formación en Educación de la Administración Nacional de Educación Pública

En el año 2024, en el marco del convenio entre la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (anii) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), se realizó una convocatoria específica dirigida a docentes del CFE para cursar programas de posgrado. La convocatoria, desarrollada entre el 27 de mayo y el 23 de julio de 2024,

³ Docentes del CFE presentaron un recurso de inconstitucionalidad sobre esta prueba por lesionar la autonomía del ente ANEP.



estuvo destinada a financiar, por medio de becas, el costo completo de los programas de posgrado. Las becas se destinarían a maestrías nacionales en tres programas privados: la Maestría en Formación de Formadores de la Universidad ORT, la Maestría en Educación de la Universidad de la Empresa y la Maestría en Educación y Desarrollo Profesional Docente de la Universidad de Montevideo. Es llamativo que no se haya incluido ningún incentivo para las distintas maestrías en Educación que tiene la Universidad de la República (Udelar): Teorías y Prácticas en Educación (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación [FHCE]), Enseñanza Universitaria (FHCE - Área Social y Artística - Comisión Sectorial de Enseñanza y Educación Permanente), Psicología y Educación (Facultad de Psicología), Educación y Extensión Rural (Facultad de Veterinaria), Educación Física (Instituto Superior de Educación Física), Enseñanza de la Química (Facultad de Química). Si bien estas son gratuitas, desde el Comité Académico de la Maestría en Enseñanza Universitaria se ha solicitado la habilitación de licencias para las y los docentes de la ANEP que participan en ellas.

En el año 2024 el CFE realiza un llamado a aspiraciones para la Maestría Regional en Investigación y Enseñanza en Ciencias Sociales que llevará adelante junto a la Universidad de la Ciudad de Buenos Aires (UNICABA), con el apoyo de la Oficina Regional de la Unesco. La sede de la primera cohorte será en el Centro de Profesores del Litoral de la ciudad de Salto. La maestría conjunta ANEP-CFE-UNICABA se aprobó en el año 2023 (ANEP, CFE, 2023). Si bien el inicio de la primera cohorte estaba previsto para el segundo semestre de 2024, este se iniciará en el 2025, año en el que asumirán las nuevas autoridades. Sobre el final del período de la administración, otro de los aspectos que llama la atención es la autodesignación del presidente del CFE, Víctor Pizzichillo, en el plantel docente de la maestría (ANEP, CFE, 2025).

Como indicaron Bordoli y Bailón (2024) en el informe del ODED de 2023, las ATD del CFE se han opuesto al mecanismo de acreditación universitaria de los títulos y de las carreras en tanto reivindican la creación de una Universidad de la Educación autónoma que habilite genuinos procesos de formación universitaria en los que confluyan la enseñanza, la investigación y la extensión. Con este horizonte, critican la injerencia del MEC en la medida que lesiona la autonomía técnica del CFE de la ANEP. Asimismo, cuestionan el incentivo otorgado a la educación privada mediante sucesivas resoluciones inconsultas que habilitan los procesos de mercantilización al introducir organismos extranjeros y beneficiar a las universidades privadas nacionales (ANEP, CFE, ATD, 2023).

En esta línea, las ATD efectuadas en el año 2024 reafirman sus críticas a la política educativa de las autoridades del MEC y del CFE-ANEP. En la asamblea de mayo de 2024 plantean:

Nuestro horizonte sigue siendo la Universidad de la Educación [uned], pública, autónoma y cogobernada. Ahora bien, en el actual marco normativo y como acciones inmediatas debemos considerar algunos movimientos claves para revertir el proceso de afectación profundamente negativa que la formación de docentes y educadores está teniendo. Por un lado, se considera imperiosa la derogación del artículo 198 de la ley 19.889. [...] Por otro lado, propiciar el cumplimiento, desde una consideración



amplia, de lo que se establece en el art. 170/84 (numeraciones indicadas en ley 19.889 y 18.437 respectivamente), que indica para la Formación en Educación Universitaria que el CODICEN de la ANEP deberá realizar, en el marco de sus cometidos específicos, acciones tendientes a facilitar la creación de una formación en educación de carácter universitario. En ese sentido, se entiende que se deberá dar al CFE el máximo nivel de autonomía técnica y financiera que le permita, mientras la uned no se concrete [...]. Para retomar los avances en la universitarización de la formación en educación, habrá que poner en el centro las funciones sustantivas de investigación y extensión, defendiendo desde lo presupuestal el lugar de relevancia que consideramos deberá tener (ANEP, CFE, ATD, 2024a, pp. 213-214).

7.3. A modo de síntesis

En 2024, en el marco de la transformación curricular, uno de los aspectos relevantes ha sido la implementación de las uhdd, que trajo como consecuencia la pérdida de especificidad de la enseñanza de las disciplinas y subdisciplinas, y un debilitamiento de las funciones de investigación y extensión. En lo que respecta a la evaluación del Plan 2023, es llamativa la premura en la realización y presentación de resultados, lo cual fue en detrimento de un instrumento más potente y un proceso representativo de la muestra. Este proceso de evaluación ha sido consistente con las características propias que ha tenido la transformación curricular y ha omitido los ámbitos institucionales de seguimiento de los planes de estudio.

En cuanto a la injerencia del MEC y a las lesiones a la autonomía del CFE, a pesar de que no se reconocieron las carreras de formación en educación en el año 2024 argumentando la existencia de inconsistencias y la falta de información, se procede, a pocos días del cambio de gobierno, al reconocimiento de tres de las cinco carreras del CFE y a la aprobación de una maestría conjunta entre CFE y UNICABA.

En el conjunto de estas medidas y del proceso general que ha adoptado la transformación educativa en el CFE, se observa una priorización de los tiempos político-electorales por sobre los procesos de consolidación institucional y de formación de docentes con carácter universitario. En 2024, la implementación en el marco del CFE ha sido consistente con los lineamientos generales de restricción de la autonomía de la ANEP y el debilitamiento de lo público reflejado en el beneficio otorgado a universidades privadas por medio de las becas de posgrado.



Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación. (2023, 24 de octubre). Resolución del Consejo de Formación en Educación (Resolución n.º 8, acta extraordinaria n.º 6). https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/maestria_cs_sociales/acta_extr6_res8_2023.pdf
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación. (2024, 27 de diciembre). Resolución del Consejo de Formación en Educación (Resolución n.º 86, acta n.º 43). https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/aspiraciones/2025/bases/acta43_res86_2025_asp_mentores_Bases.pdf
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación. (2025, 30 de enero). Resolución del Consejo de Formación en Educación (Resolución n.º 144, acta n.º 1). https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/maestria_cs_sociales/acta1_res144_2025.pdf
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación, Asamblea Técnico Docente. (2023, 5-9 de junio). *XXX Asamblea Nacional Ordinaria de docentes del Consejo de Formación en Educación*. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas_atd/librillo_atd_extraordinaria_9_23.pdf
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación, Asamblea Técnico Docente. (2024a, 20-24 de mayo). *XXXI Asamblea Nacional Ordinaria de Docentes del Consejo de Formación en Educación*. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas_atd/librillo_atd_xxxi_mayo_2024.pdf
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación, Asamblea Técnico Docente. (2024b, 2-4 de octubre). *Asamblea Nacional Extraordinaria de Docentes del Consejo de Formación en Educación*. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas_atd/LIBRILLO_ATD_NACIONAL_EXTRADORDINARIA_OCTUBRE_2024.pdf
- Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central. (2019). Censo Nacional Docente 2018: informe de resultados. https://censodocente2018.anep.edu.uy/censo/documentos/COMPILACIÓN_CENSO_2019.pdf
- Bordoli, E. y Bailón, M. (2024). Formación en educación. En S. Conde, C. López y C. Falkin (Coords.), Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay 2023 (pp. 86-95). Observatorio del Derecho a la Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. https://fhce.edu.uy/oded/wp-content/uploads/sites/3/2024/10/Informe_2023.pdf
- El ministro Mahía apuntó a la creación de una Universidad de la Educación. (2025, 3 de marzo). Medios Públicos. <https://mediospublicos.uy/el-ministro-mahia-apunto-a-la-creacion-de-una-universidad-de-la-educacion/>
- Ministerio de Educación y Cultura. (2022, 28 de marzo). Resolución del Ministerio de Educación y Cultura (Resolución n.º 355/022). https://cerpsw.cfe.edu.uy/images/Resolución_355_del_MEC_1.pdf
- Ministerio de Educación y Cultura. (2025a, 27 febrero). Resolución del Ministerio de Educación y Cultura (Resolución n.º 291/025). https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/resoluciones_institucionales/interes_docente/2025/res291-025_MEC.pdf
- Ministerio de Educación y Cultura. (2025b, 27 de febrero). Resolución del Ministerio de Educación y Cultura (Resolución n.º 292/025). https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/resoluciones_institucionales/interes_docente/2025/res292-025_MEC.pdf
- Ministerio de Educación y Cultura. (2025c, 27 de febrero). Resolución del Ministerio de Educación y Cultura (Resolución n.º 293/025). https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/resoluciones_institucionales/interes_docente/2025/res293-025_MEC.pdf
- Palamidessi, M. (2024). Estado de situación de la transformación curricular -Plan 2023- de las carreras de grado de formación en educación: resumen ejecutivo. Administración Nacional de Educación Pública,



Consejo de Formación en Educación. https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/novedades/2024/Resumen_ejecutivo_CFE.pdf

Sindicato de formación docente se declaró en preconflicto y realiza un paro contra la política del cfe. (2024, 25 de setiembre). La Diaria. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/9/sindicato-de-formacion-docente-se-declaro-en-preconflicto-y-realiza-un-paro-contra-la-politica-del-cfe/>

Uruguay. (2020a, 14 de julio). Ley n.o 19.889: Ley de Urgente Consideración (LUC). Diario Oficial. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Uruguay. (2020b, 21 de diciembre). Decreto n.o 338/020: Reglamentación del art. 198 de la Ley 19.889 de 9 de julio de 2020. Diario Oficial. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/338-2020/>

Uruguay. (2022, 8 de abril). Decreto n.o 112/022: Reglamentación del art. 31 de la Ley 18.437, art. 198 de la Ley 19.889 y Decreto Ley 15.661. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/112-2022>



8. Tensiones sobre el carácter público de la educación

CRISTIAN LÓPEZ¹

8.1. Introducción

Incorporar al *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay* un capítulo que aborde las relaciones entre privatización en educación y derecho a la educación implica un desafío desde diferentes dimensiones, en particular en esta edición que se centra en el último año de la administración de la coalición que asumió el gobierno de Uruguay en 2020² y tuvo una fuerte impronta refundacionalista en la educación. En este sentido, se entiende que acotar el análisis a 2024 no permitiría dar cuenta de procesos de más larga duración que se torna imprescindible abordar para evidenciar la complejidad de la temática.

El objetivo que se plantea es acercar aportes conceptuales que permitan ampliar la mirada en relación con las formas de privatización de la educación, en tanto disputa sobre el sentido de lo público, con el propósito de trascender la distinción histórica, dicotómica y excluyente entre educación pública y privada según el agente que la lleve adelante, para luego analizar las iniciativas de política de los últimos años que afectan el derecho a la educación.

Dentro de los diversos hitos que se podría señalar al respecto, resulta pertinente detenerse en las discusiones en torno a la Ley de Urgente Consideración (LUC), en los intercambios que emergieron ante su aprobación y en el marco del referéndum que

¹ Docente del Instituto de Educación de Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República (Udelar), Maestro de educación inicial y educación primaria por los Institutos Normales de Montevideo (IINN) del Consejo de Formación en Educación (CFE-ANEP), maestrando en Ciencias Humanas por la FHCE, Udelar. El autor es el redactor del presente capítulo pero aclara que su elaboración se sostiene en un largo proceso de construcción colectiva del Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas (GEPPred-FHCE) y de intercambios específicos con el Prof. Dr. Pablo Martinis.

² Esta coalición, formada de cara al balotaje de 2019, estuvo integrada inicialmente por el Partido Nacional, el Partido Colorado, Cabildo Abierto, el Partido Independiente y el Partido de la Gente.



propuso su derogación. La revisión de la prensa de esos momentos da cuenta de un intenso debate en torno al potencial privatizador de la educación que encerraba la LUC y la perspectiva en la que se apoyan sus iniciativas, debate que estuvo más centrado en la disputa electoral que en la comprensión conceptual de fondo.

En un segundo momento, se busca dar cuenta de las formas en que ese marco normativo general, articulado con definiciones de política que vienen de períodos anteriores, se materializan en diferentes eventos que ponen en tensión el lugar de lo público en educación. Algunos de estos eventos son: las modificaciones en el gobierno de la educación; los cambios que afectan directamente la labor docente y sus condiciones de trabajo; la desarticulación del sistema de educación pública superior, entre otros.

En el cierre se plantean reflexiones acerca de las implicancias de los diversos mecanismos de privatización que vienen avanzando y constituyen procesos de hibridación (Ball, 2011) que favorecen la influencia de una red de gobernanza que prioriza sus intereses particulares, afecta la producción de políticas educativas y disputa el sentido público de la educación. El desafío central que se presenta es poner en evidencia y problematizar estos procesos para favorecer acciones que permitan revertir aquellos que favorecen una concepción de la educación como mercancía, como servicio que puede brindarse con fines lucrativos.

8.2. Derecho a la educación y procesos de privatización

El Observatorio del Derecho a la Educación (ODED) entiende la educación como un derecho universal e inalienable en consonancia con la Ley General de Educación n.º 18.437 (Uruguay, 2008) que la define como un derecho humano fundamental y un bien público y social. Además, parte de una concepción sobre lo social y sobre la sociedad como producto de procesos históricos de sedimentación de conceptos, prácticas y relaciones de poder que se van consolidando y van delimitando lo que puede ser pensado, lo que puede ser constituido como problema. El derecho a la educación no es una cuestión dada, natural ni objetiva, sino que se define en el marco de esas relaciones, de esos sedimentos, y posicionarse al respecto implica proponer formas de reflexión y de producción que materialicen intentos de ponerlos en tensión, de conmoverlos.

Desde esta concepción se asume un posicionamiento pedagógico que se sustenta en las ideas de justicia e igualdad. Una noción de justicia en la que 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 persona y de cada grupo. A su vez, una noción de igualdad que parte del reconocimiento de la dignidad de cada sujeto, de sus capacidades para ser parte de una cultura común a partir de las diferencias que lo constituyen identitariamente (ODED, 2021).

Esta visión de lo educativo anuda la idea de sujeto de la educación a la noción de posibilidad, lo asume capaz de constituirse como sujeto de una acción educativa que exige, a su vez, concebir la práctica educativa como espacio donde confluye una diversidad de responsabilidades. En un sentido amplio, esto implica la responsabilidad



de una generación sobre otra que se expresa en las construcciones institucionales que se constituyen para darles curso. La manifestación más abarcativa se ubica en la noción de Estado, en la responsabilidad que debe asumir para que estos sujetos de la educación puedan satisfacer y concretar su característica de sujetos de una posibilidad, para efectivizar su derecho a la educación y asegurar su acceso y participación en lo común.

Como manifiesta Bordoli (Universidad de la República [Udelar], 2020),³ desde la reforma varelana se instalaron ciertos rasgos que constituyen la identidad de la educación nacional —como son la laicidad, la obligatoriedad y la gratuidad— y sobre los que se apoya a lo largo de la historia. Según esta autora, el sistema educativo se concibe como un espacio constitutivo de la república, como un espacio de convivencia y de formación republicana que tiene hegemonía estatal y una explícita diferenciación entre la educación pública y la educación privada. Otra característica central que menciona es la autonomía, consagrada en la *Constitución de la República*, que establece que la educación será gobernada por consejos directivos autónomos (art. 202; Uruguay, 1967). Atendiendo a esto, plantea que la educación debe ser concebida a largo plazo, como política de Estado, y no puede estar subordinada a los cambios de gobierno y sus coyunturas específicas. Para esto, afirma Bordoli, es importante que exista autonomía técnica —lo que implica un reconocimiento del rol de los docentes—, independencia administrativa e iniciativa presupuestal. Estos pilares, concluye, hacen que la educación sea consagrada como derecho (Udelar, 2020).

8.3. Ampliando el sentido de la noción de privatización

Como se plantea en López et al. (2021, p. 20), desde las reformas educativas de la década de 1990 en Uruguay se ha desarrollado un conjunto de operaciones tendientes a ajustar el sistema educativo a la lógica de mercado como parte de un movimiento de ajuste global. Si bien en Uruguay se realizó de manera paulatina y con menor impacto que en otros países de la región, en lo que va de este siglo las diferentes administraciones de gobierno habilitaron diversos mecanismos de ajuste de política educativa que dan lugar a procesos de privatización y de injerencia empresarial en la educación. Estas transformaciones producen alteraciones en la relación público-privado en el campo educativo y se orientan a disputar el carácter público de la educación.

Para entender las razones que permiten categorizar estas operaciones como procesos de privatización es necesario trascender la concepción histórica, arraigada y categórica. Esa mirada, que se sustenta en la clara hegemonía estatal en el sistema educativo y entiende el par público-privado como esferas dicotómicas y mutuamente excluyentes, resulta insuficiente para analizar los complejos e imbricados procesos actuales. En este sentido, nos interesa recuperar la conceptualización que realizan López et al. (2021), desde la cual se lo concibe

³ Entrevista realizada por el *Portal de Udelar* en el marco del debate sobre la Luc.

En una relación compleja que se constituye como espacio de disputa. Pensar de este modo genera un espacio cromáticamente denso en el que el pasaje del blanco al negro puede darse a través de recorridos en los que intervienen otros colores. Esto implica pensar en un entramado en el que se generan múltiples expresiones que los combinan y no adherir a una distinción que apunte a desentrañar la esencia última de cada término (p. 24).

De este modo, «pretende ampliar el análisis sobre lo público y lo privado en educación, mostrando que se trata de esferas que se relacionan, alteran y superponen en múltiples sentidos» (p. 24). Así, se deben incorporar al análisis de estas relaciones fenómenos como la filantropía educativa, la participación de las familias desde la construcción de la «demanda», los programas y evaluaciones educativos estandarizados y los mecanismos de rendición de cuentas, entre otros (López et al., 2021).

Esta conceptualización se constituye en diálogo con aportes teóricos de diferentes autores, lo que nos permitirá incorporarlos al análisis del período en cuestión abriendo el plano a los mecanismos políticos y los diseños institucionales que dan lugar a procesos de privatización y de injerencia empresarial en la educación.

8.4. Tensiones público-privado en los últimos años

La educación privada ha sido parte fundamental de la educación de nuestro país desde antes de la reforma varelana y continúa siéndolo. Desde la perspectiva de Bellei y Orellana (2015) podemos considerar que forma parte de la construcción del sentido de lo público en tanto aporta en la construcción de ciudadanía, permite la efectivización del derecho constitucional a la libertad de enseñanza y constituye otro medio para materializar una pluralidad de propuestas, pero siempre y cuando se encuentre supeditada a los principios y reglas fundamentales socialmente acordados por la comunidad a través del Estado nacional como garante. Plantear que acudimos a un escenario que favorece y promueve la privatización no es parte de una cruzada contra la educación privada en estos términos, sino que se opone a perspectivas que entienden la educación como mercancía, como un servicio que puede constituirse en objeto de lucro.

Bordoli et al. (2017) plantean que la privatización en nuestro país tiene un carácter latente. No se trata de un movimiento explícito y completo donde las escuelas se ponen a la venta, como se caricaturizó durante el debate en torno a la aprobación de la LUC. Se desarrolla lenta y paulatinamente a través de procesos sutiles que van incorporando lógicas de mercado y de gestión empresarial e integrando actores privados a diferentes esferas del sistema, quienes influyen en la producción y ejecución de las políticas educativas y así participan en su gobernanza, incorporando sus intereses particulares a la política pública estatal.

El involucramiento de agentes privados de diversa índole en la formulación de políticas educativas favorece mecanismos de privatización *a través* de la política educativa (Ball, como se citó en Bordoli et al., 2017). Como ejemplo puede mencionarse

el surgimiento de instituciones privadas de acceso gratuito, financiadas con fondos públicos a través del despliegue de políticas de exoneraciones impositivas y renuncia fiscal como las donaciones especiales. Este tipo de instituciones direccionan fondos públicos, aplican modelos de gestión empresarial, tienden a reducir la autonomía técnica de los docentes y se utilizan como modelos de éxito a seguir (Bordoli et al., 2017).

8.5. Propuestas y debates en torno a la Ley de Urgente Consideración

La LUC constituye un hito central en la acción política del último período de gobierno. Se trata de una ley muy abarcativa, promovida por un mecanismo de urgencia que limitó su tratamiento parlamentario y su debate democrático, que asentó las bases del programa de gobierno de coalición en diversas áreas. En educación implicó una verdadera reforma que afectó estructuralmente al sistema educativo en su conjunto, introdujo cambios institucionales en la forma de organización de la educación pública, en la integración y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como en el rol y las condiciones de trabajo del cuerpo docente.

El primer aspecto que interesa señalar es la eliminación del significativo *público* del Sistema Nacional de Educación. Sería ingenuo pensar que esta modificación es puramente nominal y que no implica un cambio de concepción de fondo. De hecho, resulta coherente con otro conjunto de transformaciones que afectan principios históricamente constitutivos e identitarios de la educación nacional. El cambio de denominación del Sistema Nacional de Educación es un primer elemento que, bajo el pretexto de ampliar la perspectiva sobre educación, disputa su carácter público abriendo el campo a la injerencia de intereses particulares que se concretan, como veremos, a partir de la incorporación de mecanismos que habilitan y facilitan el despliegue de procesos de mercantilización y empresarización de la educación.

A su vez, se identifican cambios que promueven una privatización más abierta (Bellei y Orellana, 2015) de la educación. Un ejemplo claro se constata en el artículo n.º 129 de la LUC (Uruguay, 2020), que elimina la prohibición del Estado de suscribir acuerdos educativos con entidades internacionales que directa o indirectamente signifiquen una mercantilización de la educación y considerarla como un servicio con fines de lucro. Además de entrar en clara contradicción con la propia Ley General de Educación que, como decíamos, considera a la educación como un bien público, desconoce recomendaciones y tratados internacionales en la materia.

Otro conjunto de cambios importantes son los que transforman la gobernanza de la educación. Las modificaciones que trajo la LUC en la conformación de los órganos jerárquicos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), en la Comisión Coordinadora de la Educación —antes *pública*— y las atribuciones que otorga al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) no solamente cambian la estructura y los mecanismos de gobierno, sino que habilitan la conformación y la influencia de toda una red política de gobernanza (Ball, 2011; Martinis, 2023) que genera una fuerte incidencia en la toma de decisiones en materia de política educativa, mientras altera los roles

tradicionales de gobierno y promueve la privatización a través de la política. Como plantea Martinis (Saura, como se citó en Martinis, 2023), estas redes se componen de una multiplicidad de actores políticos heterogéneos que operan conjuntamente, como comunidades políticas que plantean fines comunes y persiguen objetivos políticos diversos dentro de las propias alianzas.

Entre otros cambios, se le otorga al MEC la potestad y la responsabilidad exclusivas de elaborar el Plan de Política Educativa. Así, cobra mayor preponderancia el Poder Ejecutivo y se prioriza una perspectiva que da lugar a mecanismos que facilitan la producción de políticas de gobierno por sobre otra que entiende la educación como política de Estado. Además, esto implica una subordinación de la ANEP al Ejecutivo, que afecta su autonomía, lo que se profundiza con la transformación de los consejos desconcentrados en direcciones generales unipersonales, propuestas por el gobierno, que disminuye la participación y concentra el poder a través de un esquema vertical de toma de decisiones. También avanza sobre la autonomía de la Universidad de la República (Udelar) y de la Universidad Tecnológica al derogar los artículos de sus leyes orgánicas que las habilitan a revalidar títulos y certificados provenientes del extranjero (art. n.º 146; Uruguay, 2020) y otorga al Consejo Directivo Central (Codicen) la potestad de aprobar los planes de estudio en todos los niveles educativos (art. n.º 152, literal d; Uruguay, 2020).

8.6. La formación docente como campo de experimentación hacia una reforma integral

Es posible señalar que las modificaciones a nivel de formación en educación también se orientan a favorecer la influencia de redes de política. En este sentido, resalta el rol preponderante que adquiere el MEC en el área, ya que pasa a ser el que habilita a las instituciones privadas a desarrollar programas de formación en educación y quien tiene la potestad de acreditar las carreras de formación docente de carácter universitario.

El análisis de las transformaciones planteadas para la formación en educación da cuenta de procesos de incorporación de mecanismos de privatización. Esto se visualiza claramente en el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación (art. n.º 171; Uruguay, 2020), que elimina de la Ley General de Educación a la Comisión de Implantación del Instituto Universitario de Educación y las orientaciones que allí se establecían. Este nuevo programa crea un Sistema Nacional de Becas de Formación en Educación para estudiantes que sigan programas universitarios de formación en educación (art. n.º 171, literal b; Uruguay, 2020). Resulta pertinente remarcar que las únicas instituciones con carreras de formación en educación de carácter universitario son privadas y que la solicitud del Consejo de Formación en Educación (CFE) para que sus carreras fueran reconocidas de este modo fue archivada por falta de documentación. Es decir, se habilita un sistema de becas que, al menos en principio, solamente podrá ser utilizado por estudiantes de instituciones privadas, lo que favorece el desarrollo de esas carreras a través de la transferencia de fondos públicos. En la misma línea podemos ubicar las becas que otorga la Agencia Nacional de

Investigación e Innovación (ANII) para docentes del CFE que cursen posgrados en la Universidad ORT, en la Universidad de la Empresa y en la Universidad de Montevideo.

Otra iniciativa a la que queremos referirnos en cuanto a la formación en educación es al mecanismo de reconocimiento del título universitario de los egresados de las carreras que se encuentran en la órbita del CFE, para lo cual desarrolló una prueba de acreditación. Los problemas que evidencia este mecanismo son varios y se entiende pertinente referir a ellos brevemente. En primer lugar, podemos señalar este mecanismo como elemento que afecta la autonomía de la ANEP y que avanza sobre potestades que correspondían a la Udelar, puesto que el MEC pasa a ser la institución encargada de este reconocimiento. Por otro lado, es llamativo que sea el ministerio, que no brinda ninguna formación en el área y que no es una institución universitaria, el que otorgue este carácter a títulos terciarios. Además, esta forma de acreditación no contempla elementos fundamentales del carácter universitario, como son las funciones de investigación y extensión, y otorga un nuevo título, el de licenciado en Pedagogía, a personas que cursaron una única formación. Este señalamiento no pretende discutir la formación recibida por los docentes en cuanto a pertinencia o profundidad, sino dar cuenta de que recibirán dos títulos con una única formación y que esta no es de carácter universitario porque no está propuesta de ese modo. En relación con la temática central de este capítulo se entiende pertinente recalcar que la prueba de acreditación del título docente para obtener el carácter universitario fue diseñada y aplicada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) a solicitud del MEC, que contrató la asistencia técnica del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) en lugar de establecer acuerdos de trabajo con las universidades públicas nacionales.

Desde el marco conceptual que venimos planteando, las consecuencias son claras y evidentes en cuanto a los procesos de privatización y cabe preguntarse si la introducción de mecanismos de mercado en formación docente puede constituirse como una primera experiencia que facilite la expansión del modelo al resto de la educación. Además, es otro indicador de vulneración de la autonomía de la ANEP, pues resulta una intromisión en sus potestades y provoca una fragmentación de la formación en educación, dado que no se establecen instancias claras de coordinación interinstitucional que le den coherencia. Por otro lado, estas definiciones desconocen los esfuerzos realizados por la ANEP, la Udelar y diversos actores políticos y sociales para la construcción de una propuesta universitaria de formación en educación que reúna los mayores consensos posibles que atiendan a las especificidades de cada ámbito.

8.7. Otras iniciativas de privatización

En el marco amplio que se viene describiendo, otro hito importante que da cuenta del cambio de concepción sobre la educación y el avance de miradas mercantilizadoras es la presentación del Proyecto de Ley «Instituciones de enseñanza terciaria extranjeras» por parte del diputado por Maldonado Diego Echeverría, en noviembre de 2021.



El proyecto propone, como se consigna en nota de prensa, «flexibilizar la normativa actual para que sea más fácil que universidades extranjeras puedan comenzar a operar [sic] en el país» («El creciente interés», 2021). Uno de los puntos claves en el análisis lo constituye el artículo n.º 2 de dicho proyecto, que refiere al reconocimiento de la personería jurídica de las instituciones educativas extranjeras de acuerdo al Derecho Internacional Privado y, aclara, «sin que sea preceptivo que actúen como asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro» ni que ajusten sus estatutos a las exigencias de la normativa nacional (Uruguay, 2024). Vale aclarar que la reglamentación vigente no impide la instalación de instituciones de educación terciaria extranjeras, pero les plantea las mismas exigencias que a las nacionales. En este sentido, la dimensión más importante que se intenta flexibilizar para promover la llegada de estas instituciones, en línea con los cambios aprobados a través de la LUC y que ya fueron analizados, es la posibilidad de constituirse como empresas lucrativas. Si bien este proyecto de ley no tuvo éxito en su trámite parlamentario, sobre fines de 2024 las autoridades del MEC aprobaron un decreto⁴ que avanza en este tema y en otros y que será necesario analizar en profundidad, ya que otorga mayores atribuciones a las instituciones privadas en cuanto a la acreditación de bachilleratos, en detrimento de la ANEP; avanza en la regulación de la educación terciaria virtual respecto a las características de las formaciones terciarias no universitarias, universitarias de grado y de posgrado; regula las formaciones y titulaciones conjuntas; flexibiliza la instalación de instituciones privadas de educación terciaria, y otorga a las instituciones universitarias privadas con más de 20 años de funcionamiento una mayor autonomía para la modificación de planes, programas y titulaciones.⁵

Otro cambio que va en línea con lo que venimos planteando es la conformación de la comisión directiva del INEED. Antes de la LUC, estaba integrada por representantes del MEC, la ANEP, la Udelar y asociaciones de educación privada. Esta composición buscaba otorgar mayor pluralidad de perspectivas en la evaluación educativa. Con la aprobación de la LUC (art. n.º 192; Uruguay, 2020) se modificó la estructura de gobierno del INEED y se estableció una Comisión Directiva de tres miembros designados directamente por el Poder Ejecutivo. Además, se creó una Comisión Consultiva de nueve miembros —que sí incluye representantes de la ANEP, la Udelar, instituciones privadas, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y las formaciones militar y policial—, pero que tiene un rol consultivo y no vinculante. De este modo, se ven comprometidas la independencia y la autonomía técnica del instituto, priorizando nuevamente la su-

⁴ Decreto n.º. 316/024, aprobado el 26 de noviembre de 2024, recuperado de: https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2024/decretos/11/mec_629.pdf

⁵ Al momento de revisión del presente capítulo el gobierno que asumió el 1 de marzo de 2025 derogó el Decreto n.º. 316/024 y reestableció la vigencia del Decreto n.º. 104/014, aprobado el 28 de abril de 2014, a través del Decreto n.º. 033/025, aprobado el 3 de junio de 2025, recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/noticias/mec-derogo-decreto-del-gobierno-anterior-regula-en-senanza-terciaria-privada>



puesta eficiencia gerencial sobre la diversidad de miradas y la toma democrática de decisiones que otorgaba el colegiado anterior.

El artículo n.º 127 de la LUC (Uruguay, 2020) eliminó la disposición que obligaba a los referentes familiares adultos a inscribir a niños y niñas en un centro educativo, lo cual abre la posibilidad a otros espacios de educación, como el *homeschooling*, que afectan el carácter democratizador y de integración social que tiene el encontrarse con otros y otras en un centro educativo. Pese a que desde la publicación del primer borrador del texto de la ley se observó este cambio y se advirtió de sus posibles consecuencias, se mantuvo en el texto aprobado. En 2024 fue resonante el caso de una familia de la comunidad menonita de Florida que, como consignaba el *Portal de los Medios Públicos*⁶, no enviaba a sus hijos a ningún centro educativo y que, en cambio, estaban inscriptos en el colegio estadounidense Face Primary Army y recibían educación a distancia. Si bien la ANEP, luego de la denuncia presentada por la Inspección Departamental de Primaria de Florida, llevó el caso a la justicia, el problema es notorio.

Como último elemento, interesa recuperar el art. n.º 193 (Uruguay, 2020), que plantea a la ANEP la realización de cambios en el Estatuto del Personal Docente de modo que permita otorgar «compensaciones o complementos salariales y otros beneficios» a los docentes, por ejemplo, atados al «cumplimiento de metas de política pública definidas en cada caso» como indica en el literal d. Además, otorga atributos gerenciales al permitir que directores de centros educativos puedan contratar o despedir a los docentes en función de su «compromiso con una metodología de trabajo o un proyecto de centro educativo» como indica el literal f del mismo artículo. Ambas medidas muestran la incorporación de formas de gestión propias de la empresa a la educación pública.

8.8. A modo de síntesis

Por lo expuesto a lo largo del capítulo es posible afirmar que la LUC profundiza el marco de acción para diferentes mecanismos y procesos que tienden a vincular lo educativo con el mercado. De forma constante se plantean iniciativas que «promueven la privatización como la solución a casi todos los problemas del sector público» (Ball y Youdell, 2007, p. 56). En términos de Ball (2011), es posible plantear que Uruguay asiste a un fuerte proceso de «hibridación y sustitución» de instituciones y actores a través de mecanismos de empresarización, de inclusión de lógicas gerenciales y de la reelaboración de la gobernanza de la educación. Como plantea Bordoli, «vamos hacia un nuevo modelo educativo en el cual hay un debilitamiento en este concepto medular y estructurante de la educación como derecho y un corrimiento a la educación como un servicio que puede mercantilizar» (Udelar, 2020).

Como desafío, resulta importante evidenciar y problematizar estos fenómenos, haciendo explícita la necesidad de revertir procesos que objetivamente expanden la

⁶ *Portal de los Medios Públicos*, 12 de julio de 2024, recuperado de: <https://mediospublicos.uy/anep-pasa-a-la-justicia-caso-de-menonitas-que-no-envian-a-sus-hijos-a-la-escuela/>



incidencia de actores y prácticas propios del sector privado en la educación pública, que hacen primar sus intereses y favorecen una concepción de la educación como mercancía. Desde la perspectiva que se adopta en este análisis, se concurre a una modificación en la relación entre el Estado y los intereses de corporaciones privadas en un contexto internacional que lo impulsa. En este sentido, se reafirma lo que planteaban López et al. (2021):

Las diferentes iniciativas descritas, las lentas y sutiles transformaciones en política educativa, así como la habilitación de diferentes mecanismos de incorporación de lógicas de mercado y empresarización de la educación, en el marco de un régimen de gubernamentalidad neoliberal, tensionan el carácter público del sistema educativo uruguayo sentando las condiciones de posibilidad para pasar de una privatización en estado de latencia a la concreción efectiva del modelo (p. 21).

Referencias bibliográficas

- Ball, S. (2011). Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas. *Propuesta Educativa*, 2(36), 25-34. <https://www.redalyc.org/pdf/4030/403041707004.pdf>
- Ball, S. y Youdell, D. (Julio de 2007). *La privatización encubierta en la educación pública*. Internacional de la Educación v Congreso Mundial. Instituto de la Educación, Universidad de Londres. https://www.joan-mayans.com/privatizacion_encubierta_de_la_educacion_publica.pdf
- Bellei, C. y Orellana, V. (2015). Educación pública, educación privada y privatización. Conceptos básicos. En C. Bellei (Ed.), *El gran experimento: mercado y privatización de la educación chilena* (pp. 47-77). Lom Ediciones.
- Bordoli, E., Martinis, P., Moschetti, M., Conde, S. y Alfonzo, M. (2017). *Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones*. Internacional de la Educación. https://www.ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/2017_eiresearchinstitute_uruguay.pdf
- El creciente interés de universidades extranjeras por Uruguay y el proyecto de ley que busca agilizar los tiempos. (2021, 29 de junio). *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-creciente-interes-de-universidades-extranjeras-por-uruguay-y-el-proyecto-de-ley-que-busca-agilizar-los-tiempos-202162817100>
- López, C., Rodríguez, G. y Sánchez, C. (2021). Políticas educativas y lógicas de mercado en el Uruguay actual. Gubernamentalidad neoliberal y producción subjetiva. En P. Martinis (Coord.), *Disputas en torno al carácter público de la educación*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.
- Martinis, P. (2023). Think tanks, redes de gobernanza y política educativa en Uruguay. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 27(1). <https://revistaseug.ugr.es/index.php/profesorado/article/view/26246/25411>
- Observatorio del Derecho a la Educación. (2021). *Resumen ejecutivo*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. https://fhce.edu.uy/oded/wp-content/uploads/sites/3/2022/06/Resumen-Ejecutivo_desktop.pdf



Universidad de la República. (25 de marzo de 2020). *Ley de urgente consideración: hacia un nuevo modelo educativo*. Portal Universidad de la República. <https://udelar.edu.uy/portal/2020/03/ley-de-urgente-consideracion-hacia-un-nuevo-modelo-educativo/>

Uruguay. (1967). *Constitución de la República*. <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

Uruguay. (2008, diciembre 12). Ley n.º 18.437: Ley General de Educación. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

Uruguay. (2020, julio 9). Ley n.º 19.889: Ley de Urgente Consideración. Luc. Ley de Urgencia. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Uruguay. (2024, noviembre 24). Decreto n.º 316/024 de 2021: Reglamentación de la Ley n.º 15.661, relativo a los requisitos de carreras de Formación en Educación para reconocimiento de nivel universitario ante el Ministerio de Educación y Cultura. https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2024/decretos/11/mec_629.pdf



9. Educación en contextos de privación de libertad

NATALIA BARRACO,¹ SANDRA GARDELLA,² BEATRIZ LIBERMAN³ Y SILVINA VIERA⁴

9.1. Introducción

El presente capítulo se propone brindar un panorama global acerca de las iniciativas político-institucionales de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República (Udelar) dirigidas a las personas privadas de libertad en el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). El sentido de la incorporación de un capítulo específico es relevante en tanto la ley n.º 18.437 de 2008 consagra a la educación como un derecho humano fundamental y al Estado como responsable de garantizar

¹ Estudiante de Doctorado en Educación, Universidad Complutense de Madrid (UCM). Estudiante de la Diplomatura en Arte y Territorio, Escuela de Arte y Patrimonio, Universidad de San Martín, Argentina. Magíster en Educación, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil, beca del Programa CAPES Udelar. Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo Social y la Gestión Educativa, CREFAL, México. Licenciada en Ciencias de la Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, (Udelar), Uruguay. Técnica en Trabajo Grupal con especialidad en Psicología Social, Escuela Psicología Social Pichón Rivière, Uruguay. Se ha especializado en la gestión educativa y el diseño curricular de la oferta académica destinada a la formación del personal penitenciario. Tiene experiencia como profesional técnica, en tareas de docencia, investigación y/o en extensión en diversas instituciones nacionales (Udelar, ANEP, Centro de Formación Penitenciaria, Dirección Nacional de la Educación Policial) y en otras instituciones regionales e internacionales (Universidad de Bolonia, Unicamp, UCM). Actualmente es la directora del Centro de Formación Penitenciaria del INR.

² Profesora de enseñanza media, Instituto de Profesores Artigas. Maestranda en Psicología y Educación, Facultad de Psicología, Udelar. Especialista en Políticas educativas de enseñanza media, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Diploma Superior en Gestión Educativa, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Coordinadora nacional de Educación Secundaria en Contextos de Encierro, convenio INR.

³ Magíster en Derechos de Infancia y Políticas Públicas (Facultad de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Facultad de Medicina, Udelar). Licenciada en Psicología, Facultad de Psicología, Udelar. Integrante del Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas.

⁴ Maestra. Especializada en Dificultades de Aprendizaje, Universidad Católica del Uruguay. Estudiante de la Diplomatura en Arte y Territorio, Escuela de Arte y Patrimonio, Universidad de San Martín, Argentina (egreso 2025). Coordinadora nacional del Programa de Educación y Cultura del INR. Coordinadora referente del convenio Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente-Dirección General de Educación Secundaria.



su efectivo ejercicio a todas las personas a lo largo de toda su vida y en todas las circunstancias, asegurando su cumplimiento en situaciones de vulnerabilidad (arts. 1°, 6° y 8°) (Uruguay, 2009). Asimismo, la mencionada ley hace referencia a la obligatoriedad de la educación en los niveles de primaria, media básica y media superior. Por otra parte, la ley n.º 17.897⁵ presenta orientaciones significativas para las políticas educativas en el sistema penitenciario (Uruguay, 2005). Ambas leyes mandatan al Estado a garantizar el derecho a la educación de las personas privadas de libertad. En este sentido, cabe preguntarse acerca de cómo, en escenarios de encierro y castigo penal, la educación formal dirigida a jóvenes y adultos se institucionaliza desde la definición de las políticas educativas, el diseño de las propias organizaciones y sus estructuras, así como en la vida cotidiana.

Según el informe preliminar del Comisionado Parlamentario Penitenciario y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) (2024), hay derechos básicos que necesitan apuntalarse para lograr su efectivización en los establecimientos carcelarios. Sostiene que es necesario lograr un trato digno, mejorar las condiciones de vida, la alimentación, la higiene personal y ambiental, el acceso a la atención de salud, el consumo problemático de sustancias, la universalización de la educación y el trabajo, entre otros (p. 11). Según datos aportados por el INR a marzo de 2025 para la elaboración de este documento, la población privada de libertad asciende a 16.242 personas. Uruguay ocupa el primer puesto en el *ranking* de la región y el undécimo en el mundial (Comisionado Parlamentario Penitenciario, INDDHH, 2024). De acuerdo al informe presentado en febrero de 2025 por el Programa Nacional de Educación en Cárceles (PNEC) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), “el 45,7 % comprendida entre los 18 y 29 años serían personas analfabetas absolutas o funcionales” (MEC, 2025, p.66,). Esto revela las dificultades que enfrenta el sistema educativo para incorporar y retener a las personas cuando tienen la edad para integrarse al trayecto que les corresponde según lo definido institucionalmente. Lo anterior se traduce en la necesidad imperiosa que tiene el INR de que las instituciones responsables de las políticas educativas uruguayas logren identificar a esta población como prioridad, para promover e impulsar la política de protección de trayectorias educativas en el marco del derecho a la educación de todas las personas involucradas en este contexto particular.

9.2. Breve contexto institucional de la educación en privación de libertad en el Uruguay

El desarrollo y la institucionalización de la educación en cárceles no son ajenos a las coyunturas políticas, sociales y jurídicas del país, así como tampoco a los cambios institucionales y organizacionales del sistema penitenciario. Actualmente se registran

⁵ Esta ley, conocida como Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario, introdujo la posibilidad de redención de pena por estudio y trabajo.



diferentes propuestas educativas en privación de libertad, algunas vinculadas a la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y otras, al área de educación formal dentro de la órbita de la ANEP y la Udelar, con desarrollos desiguales y escasamente articulados. La educación en cárceles se implementa desde hace más de tres décadas en Uruguay, pero no se ha desarrollado de la misma forma a lo largo de este tiempo y en las diferentes organizaciones vinculadas. Nos interesa señalar tres momentos, marcados por diferentes hitos, acerca de la educación en privación de libertad en nuestro país.

El primer momento, antes de la declaración de la emergencia carcelaria en el año 2005, se caracteriza por la no existencia de un sistema penitenciario ni de una política penitenciaria de carácter universal y alcance nacional. Las acciones son fragmentadas y disgregadas de acuerdo a la definición de cada Jefatura Departamental de Policía. En los años noventa, con la finalidad de superar el analfabetismo, se designan desde el Ministerio del Interior (MI) algunas maestras para las cárceles dependientes del Departamento de Educación y Extensión Educativa de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación (DNCPYCR), lo que corresponde a las unidades penitenciarias ubicadas en Montevideo, Libertad (San José) y en la unidad femenina de la ciudad de Canelones. La educación en este período se acota a la alfabetización y acreditación de la educación primaria y solo a pedido expreso de la persona privada de libertad se rinden exámenes de educación secundaria. En 2002, se celebra un convenio entre ANEP (Consejo de Educación Secundaria) y la ex Dirección de Cárceles (DNCPYCR), el cual incluye acceso a la educación y actividades culturales tanto para personas privadas de libertad como destinadas al personal penitenciario. (Convenio ANEP MI, 2002, p. 2).

El segundo momento está marcado por la declaración de la emergencia carcelaria por el entonces presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez en el año 2005, a partir de lo cual se promulga la ley n.º 17.897, que busca dar respuesta a la falta de centralidad en las políticas de rehabilitación, al alto número de personas en situación de privación de libertad y a la violación de sus derechos. La ley instituye, en su artículo 13, la posibilidad de redimir pena por trabajo o estudio.⁶ En el año 2006, a través del decreto n.º 225/006 se establece la reglamentación para efectivizar la redención y, a su vez, se dispone que la persona analfabeta o que no haya superado el tercer nivel de primaria no podrán acceder a una plaza laboral (arts. 17 y 19) (Uruguay, 2006). En el año 2007, la ANEP designa maestros por concurso para la alfabetización y la acreditación de educación primaria o su culminación en todas las cárceles del país. Asimismo, se crea la Comisión de Apoyo a la Educación en Cárceles (CAEC) como ámbito de coordinación y reflexión sobre las prácticas educativas en contexto de encierro.

⁶ «Artículo 13 (Redención de pena por trabajo o estudio).- [...] El Juez concederá la redención de pena por estudio a los condenados a pena privativa de libertad. A los procesados y condenados se les abonará un día de reclusión por dos días de estudio [...]. Se computará como un día de estudio la dedicación a dicha actividad durante seis horas semanales, así sea en días diferentes. Para esos efectos, no se podrán computar más de seis horas diarias de estudio» (Uruguay, 2005).



La CAEC estaba integrada por el MEC, el Departamento de Educación y Extensión Educativa de la DNCPYCR, el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados⁷ del MI, el Comisionado Parlamentario Penitenciario, la ANEP y un técnico con experiencia pedagógica en educación en cárceles. En 2008 se promulga la Ley General de Educación (n.º 18.437). En ese mismo año se crea la Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos (DSEJA) de ANEP, sustituyendo al Programa de Jóvenes y Adultos (2006) y a la histórica Área de Educación de Adultos (1992). La implementación de la DSEJA supone la institucionalización de un ámbito particular para desarrollar y articular interinstitucionalmente un área pedagógica y didáctica específica respondiendo a las diversas necesidades educativas de las personas jóvenes y adultas. Con la Ley de Presupuesto Nacional para el ejercicio 2010-2014 (n.º 18.719 de 2010) se concreta la reforma penitenciaria a través de la creación del INR en la órbita del MI (art. 219), que sustituye a la DNCPYCR (Uruguay, 2011a). Esta nueva institucionalidad implica la creación de un sistema penitenciario nacional, lo que permite el desarrollo de políticas transversales. Además, se definen nuevos perfiles institucionales y se concreta la firma de nuevos convenios con la ANEP. En el año 2013, en el marco de la Subdirección Nacional Técnica del INR, se crea la Coordinación de Educación y Cultura, lo que más tarde será el Programa de Educación y Cultura (PEC), con alcance nacional. El PEC es el área responsable de coordinar, planificar y realizar seguimiento y evaluaciones de las actividades educativas desarrolladas por las diferentes instituciones en cada una de las unidades penitenciarias del país.

A pesar de que la Ley General de Educación (Uruguay, 2009) explicita el derecho a la educación en situaciones de vulnerabilidad, de diversidad y a lo largo de toda la vida (arts. 5, 8, 12 y 13) y de las modificaciones realizadas al decreto n.º 225/006,⁸ la cobertura total de ANEP en las cárceles se vio demorada. Recién en el año 2015 se logra cobertura de todos los niveles de educación secundaria, mientras que en relación con la educación técnico-profesional aún no se ha llegado a una cobertura total.

En este escenario de transformaciones institucionales, comienzan las primeras acciones de educación universitaria, que se suman al proceso sostenido de ingreso de la educación pública en las cárceles de las últimas dos décadas. El incremento de personas que cursan educación secundaria y egresan de bachillerato conlleva que, a partir del año 2010, se inscriban para cursar en la Udelar; algunas de ellas lo hacen en el uso de salidas transitorias. En 2016 se suscribe el primer convenio del INR con Udelar, a través del cual se busca promover la cooperación interinstitucional, académica y el intercambio científico y técnico entre ambas instituciones, así como la pro-

⁷ El Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (actualmente denominado Dirección Nacional de Apoyo al Liberado) dependía del Ministerio del Interior. La creación del Patronato fue por la ley n.º 13.318, con el propósito de asistir social y materialmente a las personas privadas de libertad, los liberados y sus familias. Además, colabora en la preparación del egreso en coordinación con las direcciones de las unidades. En particular, contribuye a la implementación de ámbitos propicios para la realización de actividades educativas, dotando de materiales.

⁸ Reglamento de Redención de Pena por Trabajo y Estudio.



moción de las funciones universitarias en cárceles (*Convenio entre la Universidad de la República y el Instituto Nacional de Rehabilitación*, 2016). Asimismo, en el marco de la educación superior, en el Instituto de Formación en Educación Social (IFES) se desarrolla un proyecto de trabajo en el que participan docentes y estudiantes avanzados para acompañar la cursada de la carrera de Educación Social por parte de personas privadas de libertad.

El tercer momento corresponde a lo planteado por Ana Vigna (2024) en el *Libro blanco de reforma penitenciaria*:

El estado de crisis del sistema se ha caracterizado por el aumento constante de la población encarcelada, el hacinamiento, las malas condiciones edilicias, las dificultades para el ejercicio de derechos y el acceso a programas de tratamiento, las carencias en términos de recursos humanos y materiales, así como la debilidad del sistema de medidas alternativas y de las políticas pospenitenciarias (p. 21).

Asimismo, también está marcado por la situación y consecuencias de la pandemia y el cambio normativo que implicó la ley n.º 19.889, con declaratoria de urgente consideración (Ley de Urgente Consideración [LUC], Uruguay, 2020).

En el año 2021, se crea desde la ANEP, a través de la Resolución n.º 579/021, coordinado por la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE), un equipo de trabajo integrado por referentes de la ANEP para el trabajo de educación con personas en conflicto con la Ley Penal (CODICEN, 2021). La conformación de este equipo de trabajo representa un hito para la consolidación de la institucionalidad a través de la articulación de los diferentes subsistemas de la ANEP, para visibilizar y proteger las trayectorias educativas de los estudiantes en privación de libertad.

9.3. Caracterización de los perfiles, figuras educativas en las cárceles y profesionalización del personal penitenciario uruguayo

Desde la creación del INR en 2010 y en el marco del proceso de reforma penitenciaria, se incorporan escalafones civiles al personal penitenciario para complementar las tareas del escalafón policial: Escalafón A y B (técnicos y profesionales), C (administrativos) y S (operadores penitenciarios). El decreto n.º 104/011⁹ orienta con respecto a las tareas de la nueva figura de operador penitenciario, donde se enfatiza el trato digno y el enfoque de derechos humanos (Uruguay, 2011b).

⁹ «El personal penitenciario y policial en funciones penitenciarias deben garantizar el uso y goce de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Sus actuaciones deberán guiarse por los principios contenidos en la ley n.º 18.315 de 5 de julio de 2008, conocida como Ley de Procedimiento Policial y en los Reglamentos aprobados por Resolución 119/2008 de la ex Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación y en las normas contenidas en el presente Decreto» (Uruguay, 2011b, art. 3).



Estos nuevos escenarios requirieron pensar en una formación específica correspondiente al nuevo encargo del INR que acompañe el cambio cultural necesario en las unidades penitenciarias (Barraco 2021, 2023, 2024). En este sentido, se crea el Centro de Formación Penitenciaria (Cefopen) mediante el decreto n.º 209/015, que regula la organización y funcionamiento institucional. El Cefopen está

orientado a la formación especializada y técnica para la gestión (ejecución, planificación, organización, administración, evaluación), investigación, diseño e implementación de políticas penitenciarias, dentro de sus competencias y ámbitos de acción. Se entiende por formación especializada y técnica el conjunto de contenidos (conceptuales, procedimentales y actitudinales) y competencias que orientan la capacitación permanente de los recursos humanos que prestan o prestarán servicio en el sistema de privación de libertad, así como a toda aquella persona ajena al sistema que aspire y desde el Centro se considere pertinente (Uruguay, 2015, art. 1).

Uno de los aspectos más importantes que representan indicios de los procesos de cambio cultural que promueve el Cefopen desde su enfoque político-institucional, refiere a microprácticas vinculadas a sensibilizar, desmitificar e instalar alternativas a lo punitivo. Desde este enfoque, podemos señalar un triple reconocimiento:

- 1) el reconocimiento político de las condiciones necesarias para entablar una relación educativa en las cárceles,
- 2) el reconocimiento político de la necesidad de formación como estrategia de afrontamiento a la cultura institucional carcelaria de la represión, dominación y disciplinamiento;
- 3) el reconocimiento de los ‘profesionales de la intervención penitenciaria’ (visibilidad y dignificación de su tarea) (Barraco, 2021, p.150).

En relación con las figuras educativas, referencias y dispositivos institucionales vinculados a la educación de las personas privadas de libertad, el PEC del INR orienta y acompaña a los funcionarios de los equipos que integran los Departamentos de Gestión de Educación y Cultura, responsables de articular los servicios educativos y culturales en cada unidad penitenciaria.

En el caso de Educación Secundaria de la ANEP y a partir de la firma del nuevo convenio (14/9/2015) con el INR, se crea la figura de Profesor Referente Territorial (PRT). El PRT organiza, coordina y orienta en cada unidad los lineamientos del programa de Educación en Contextos de Encierro de la Dirección General de Educación Secundaria.

Desde Udelar, las Tutorías Entre Pares del Programa de Respaldo al Aprendizaje se destacan como figuras claves en las unidades penitenciarias donde hay estudiantes universitarios privados de libertad. Además, desde el IFES de ANEP se han realizado prácticas pre profesionales en las unidades penitenciarias.

En lo relativo al trabajo interinstitucional, es importante mencionar como un hito de la articulación de acuerdos de trabajo la firma del convenio entre ANEP, MEC, INR y el

Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente y la instalación de una Mesa Interinstitucional de Educación para Personas en Conflicto con la Ley Penal (MIE), lo que implica el desarrollo de acciones conjuntas innovadoras con la colaboración permanente de la Udelar.

En el marco de la MIE, se destaca como otro mojón clave la primera propuesta de formación para todas las figuras educativas de las instituciones involucradas en la educación para personas en conflicto con la ley penal (ANEP, Udelar, MEC y organizaciones de la sociedad civil).

9.4. Algunos planteos finales, preguntas y desafíos

A pesar de que en la Ley General de Educación, como fuera señalado, se explicita que la educación es un derecho humano fundamental de todas las personas a lo largo de toda la vida y en todas las circunstancias, el derecho a la educación de las personas en privación de libertad representa un desafío y tensión para las políticas educativas uruguayas.

Desde su creación en el año 2010, el sistema penitenciario ha tenido transformaciones significativas en cuanto a su estructura y programas, y con ello también el desarrollo de la educación en cárceles. En este sentido, se registran convenios y articulaciones del INR con la ANEP y Udelar, y el diseño e implementación de diferentes dispositivos en las distintas organizaciones implicadas. Sin embargo, estas articulaciones interinstitucionales presentan más un carácter instrumental que la posibilidad de concretar el diseño de una política educativa que efectivamente garantice el acceso y la protección de las trayectorias educativas de todas las personas privadas de libertad, así como la profesionalización y reconocimiento del personal penitenciario y de las figuras educativas que trabajan en este contexto particular.

De acuerdo a los informes anuales del Comisionado Parlamentario Penitenciario, los avances señalados se vislumbran en forma disímil en las distintas unidades. No todas las personas privadas de libertad tienen garantizado el derecho a la educación. En el año 2020, la oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario sostuvo que, de las 13.039 personas privadas de libertad, solo el 21,1 % accede a actividades de educación formal (p. 114). Por otra parte, el aumento de prisionización ha sido una constante en las últimas décadas: de 8775 personas privadas de libertad en el año 2010, para el 2024 se registra un aumento de 16.124 personas (Ministerio del Interior [MI], Instituto Nacional de Rehabilitación [INR], 2025), lo que trae como consecuencia el hacinamiento en los centros de reclusión. De esta forma no se encuentran las condiciones de infraestructura, tecnología, conectividad y organización necesarias que aseguren la participación de todas las personas con interés de desarrollar actividades educativas, así como tampoco la posibilidad de construcción de espacios y climas propicios para ello, más allá de la creación, en algunas unidades penitenciarias, de Comunidades Educativas y Centros Universitarios. Las políticas de trabajo, educación y salud forman parte de los derechos fundamentales de todas las personas. En situación de privación de libertad se integran al concepto del trato penitenciario y del



trabajo para el egreso, lo que implica la construcción de una mirada integral. En este sentido, para el diseño de una política educativa en contextos de encierro se vuelve necesario, entre otras cuestiones, promover un cambio cultural profundo que involucre a todos los actores estatales y no estatales (organizaciones no gubernamentales, empresas, familias de personas privadas de libertad) y propicie condiciones para el desarrollo de climas que favorezcan las prácticas y procesos educativos necesarios. Por otro lado, también se necesita una política educativa que tienda a contemplar, a través de la diversificación y adaptación de los formatos y dispositivos, las particularidades del contexto de encierro, la realidad social y etaria, las cuestiones de género, los saberes previos y los puntos de partida educativos; una política que conlleve la articulación interinstitucional, que trascienda prácticas voluntaristas y artesanales con escasa construcción y soporte institucional y, un aspecto no menor, con presupuesto propio. De acuerdo al Comisionado Parlamentario Penitenciario y la INDDHH (2024), la cárcel debería ser un espacio democrático y propicio para el aprendizaje de la democracia, en el que las personas puedan tener voz en las cuestiones que las involucran, particularmente en lo educativo. Asimismo, debería ser una formación para las personas privadas de libertad y todo el personal penitenciario, que aporte a los primeros el reconocimiento de su condición de ciudadanos, y a los segundos, que les permita desarrollar prácticas cotidianas desde perspectivas de promoción y protección.

Referencias bibliográficas

- Barraco, N. (2024). Sentidos y derechos de la educación «encerrada»: ¿afectados, desafectados, indiferentes o naturalizamos lo socialmente doloroso? En C. López, S. Conde y C. Sánchez (Coords.), *Haciendo Foco. Apuntes para el debate. Disputas, saberes y experiencias pedagógicas que interpelan el derecho a la educación* (10.ª ed., pp. 36-48). Observatorio del Derecho a la Educación. https://fhce.edu.uy/oded/wp-content/uploads/sites/3/2024/11/Dossier_Disputas-saberes-y-experiencias.pdf
- Barraco, N. y Friso, V. (2023). Verso una pedagogía e una didattica della cura per i professionisti dell'educazione: possibilità, tensioni e sfide [Hacia una pedagogía y una didáctica del cuidado para los profesionales de la educación: posibilidades, tensiones y desafíos]. *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, 15(26), 193-205. <https://doi.org/10.15160/2038-1034/2767>
- Barraco, N. y Scarfó, F. (2021). Prólogo: Dossier «Formación humana en contextos de privación de libertad: Saberes y experiencias». *Revista Fermentario*, 15(2), 1-7. <https://doi.org/10.47965/fermen.15.2.1>
- Barraco, N. (2021). Reflexiones sobre la formación del personal penitenciario uruguayo en clave de cuidado y ética. *Italian Journal of Special Education for Inclusion*, 9(2), 146-152. <https://doi.org/10.7346/si-pes-02-2021-16>



Comisión de Apoyo a la Educación en Cárceles. (2010). *La educación en cárceles. Balance y perspectivas*. https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/libros-digitales/la%20educacion%20en%20las%20carceles%20en%20el%20uruguay_balance%20y%20perspectivas.pdf

Juanche, A. (2012). Un breve contexto de la situación de privación de libertad en Uruguay. En A. Juanche y J. Palummo (Coords.), *Hacia una política de Estado en privación de libertad: diálogo, recomendaciones y propuestas* (pp. 11-29). Servicio Paz y Justicia; OSJ.

Ministerio de Educación y Cultura, Dirección Nacional de Educación. (2022). *Un modelo para el diagnóstico del analfabetismo en la población adulta privada de libertad en Uruguay. Informe de resultados*. https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/documentos/publicaciones/Informe%20PNEC%20DNE%20MEC%20mar%202023%20analfabetismo%20pob%20privada%20de%20libertad%20uruguay_0.pdf

Ministerio de Educación y Cultura, Dirección Nacional de Educación, Plan Nacional de Educación en Cárceles. (2025). *Dispositivo para la detección temprana del analfabetismo. Informe de aplicación 2024*. https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/documentos/publicaciones/Detecci%C3%B3n%20temprana%20del%20analfabetismo_2025.pdf

Fuentes

Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2020). *Informe anual. Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas*. https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/informe_2020_para_web.pdf

Comisionado Parlamentario Penitenciario, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. (2024). *Documento de la Mesa Interinstitucional para la reforma de la política de ejecución penal y el sistema penitenciario convocada por el Comisionado Parlamentario Penitenciario y la Institución Nacional de Derechos Humanos- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*. https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Documento_Mesa_Interinstitucional.pdf

Convenio entre la Universidad de la República y el Instituto Nacional de Rehabilitación. (2016). https://websrv1.fenf.edu.uy/~mpiazza/Convenios_Nacionales/Instituto_Nac_de_Rehabilitacion_convenio_Marco_UR_24-8-2016.pdf

Convenio MI, INR-ANEP, CODICEN, CES. (2002). <https://www.dges.edu.uy/ece/acerca-de-ece>

Ministerio de Educación y Cultura, Programa Nacional de Educación en Cárceles. (2025). *Dispositivo para la detección temprana de analfabetismo*. https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/documentos/publicaciones/Detecci%C3%B3n%20temprana%20del%20analfabetismo_2025.pdf

Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación. (2025). *Segundo censo nacional de personas privadas de libertad*. <https://www.gub.uy/ministerio-interior/instituto-nacional-rehabilitacion/noticias/segundo-censo-nacional-personas-privadas-libertad#:~:text=Se%20han%20construido%20nuevas%20unidades,relaci%C3%B3n%20a%20sus%20perfiles%20poblacionales>.

Uruguay. (2005, 19 de setiembre). Ley n.º 17.897: Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario. Libertad Provisional y Anticipada. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17897-2005>

Uruguay. (2006, 20 de julio). Decreto n.º 225/006: Aprobación del Reglamento de la Redención de la Pena por Trabajo y Estudio. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/225-2006/1>

Uruguay. (2009, 16 de enero). Ley n.º 18.437: Ley General de Educación. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

Uruguay. (2011a, 5 de enero). Ley n.º 18.719: Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 2010 - 2014. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010>



Uruguay. (2011b, 21 de marzo). Decreto n.º 104/011: Fijación del Régimen General Aplicable a Personas que Ocupen Cargos en el Escalafón «s». <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/104-2011>

Uruguay. (2015, 11 de agosto). Decreto n.º 209/015: Aprobación del Reglamento General del Centro de Formación Penitenciaria de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/209-2015>

Uruguay. (2020, 14 de julio). Ley n.º 19.889: Aprobación de la Ley de Urgente Consideración. Luc. Ley de Urgencia. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Vigna, A. (2024). *Libro blanco de reforma penitenciaria*. Ministerio del Interior; Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.gub.uy/ministerio-interior/sites/ministerio-interior/files/documentos/publicaciones/Libro%20Blanco%20de%20Refoma%20Penitenciaria%20%282024%29.pdf>



10. A modo de síntesis

En el presente apartado nos interesa recuperar las ideas centrales de los diferentes ejes temáticos y plantear algunos desafíos en torno a la efectivización del derecho a la educación.

El capítulo «Políticas sociales y políticas educativas» plantea problemáticas y desafíos vinculados a procesos de fragmentación social y educativa, la exclusión y el debilitamiento o pérdida de espacios que, a través de la integración, la participación y la comunicación, sostienen el tejido social. Asimismo, se detiene en la dimensión territorial entendida como construcción material y simbólica que organiza la cotidianidad de las personas y permite elaborar estrategias para enfrentar las dificultades. En este sentido, se destaca la necesidad de generar mayores articulaciones entre las políticas educativas y las políticas sociales, superando las lógicas de fragmentación y avanzando hacia una perspectiva de protección social.

La extensión del tiempo pedagógico aparece como estrategia de vinculación y protección de niños, niñas y adolescentes, aunque supone el reto de dotar de sentido ese tiempo. A su vez, la articulación con la sociedad civil organizada en los territorios contribuye al fortalecimiento de los espacios educativos y comunitarios.

Para las autoras, un aspecto particularmente relevante es incluir las voces de niños, niñas y adolescentes en los procesos de intervención territorial. Esto implica asumir los desafíos políticos, epistemológicos y metodológicos que conlleva la construcción de conocimiento capaz de comprender la complejidad de lo social más allá de lo aparente, desde la problematización e interrelación de fenómenos diversos.

En el marco de los procesos vinculados a la transformación curricular y a los avances en su implementación en 2024, el capítulo «Trabajo docente» pone el acento en diferentes aspectos que han atravesado el trabajo docente en el contexto político del período 2020-2024, en especial aquellos relacionados con la creciente estandarización y burocratización. En el abordaje de documentos de política educativa se advierte respecto al papel aplicacionista de la reforma curricular y la concepción del docente como mero ejecutor de la política. Asimismo, la exclusión de las y los docentes en el diseño de la política y la reducción de su trabajo al ámbito del aula para hacer «efectiva» la implementación curricular convive con procesos de estandarización y burocratización que tensionan la construcción de respuestas centradas en la enseñanza desde una autonomía pedagógica. En este marco, la responsabilización y la desprofesionalización son algunos de los efectos que estos procesos desencadenan en el trabajo docente.



En un contexto más amplio, atravesado por lógicas individualizantes, las autoras consideran que uno de los desafíos para atender desde la política educativa es reubicar el lugar de la enseñanza y la construcción de respuestas pedagógicas desde los colectivos docentes. Asimismo, y como problemática que no se limita a períodos de gobierno específicos, constituye un reto para la política educativa concebir la enseñanza como un problema político (Terigi, 2004), capaz de trascender la lógica individual que supone reducir lo didáctico a un problema que cada docente resuelve en su aula, para dar paso a la construcción de saber pedagógico disponible para el sistema educativo en su conjunto.

El capítulo 3 aborda los desarrollos, limitaciones y perspectivas en torno a la experimentación pedagógica y el derecho a la educación en 2024 a partir de entrevistas a docentes que desempeñan tareas de supervisión y supervisión técnica en educación inicial y primaria, y en educación media. Desde el ámbito de Inspección Técnica de la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP) se menciona que, a lo largo del tiempo, se han ido consolidando distintas propuestas orientadas a pensar los formatos escolares, especialmente las vinculadas a la ampliación del tiempo pedagógico. Según se plantea, muchas veces son las propias escuelas las que impulsan la ampliación del tiempo y la configuración de un formato diferente. Sin embargo, en el contexto analizado se pone el acento en la problemática de la autonomía y, en este marco, en las dificultades que algunas escuelas han tenido para pensar y construir propuestas. Desde Inspección Técnica de la Dirección General de Educación Secundaria (DGES), por su parte, también se mencionan experiencias que alteran la forma escolar, así como la importancia que debe adquirir la autonomía para la construcción pedagógica desde los centros educativos.

Teniendo en cuenta que lo que mueve el ejercicio del rol docente es el desarrollo de los aprendizajes, se destaca como desafío pensar las ampliaciones y los movimientos de la forma escolar en función de estos. Las limitaciones en los recursos, infraestructura y mantenimiento son algunas de las dificultades que se observan para la experimentación pedagógica.

En el contexto de la transformación educativa, se alude a la tensión entre la emergencia que traza la política educativa y los tiempos de los procesos educativos, así como a la no participación de las y los docentes en el diseño de la política. La posibilidad de contar con el trabajo por tramo surge como una de las motivaciones para la experimentación pedagógica sobre la cual existe consenso entre referentes de DGEIP y DGES, aunque se presenta como un desafío construir pedagógicamente sobre ello.

Como parte de los acuerdos en cuanto a los retos que enfrenta la educación inicial, primaria y media, se señala la necesidad de repensar la enseñanza en una trama colectiva.

El capítulo «Educación en habilidades socioemocionales» presenta una aproximación contextual a este tema y aborda dos tópicos principales. El primero analiza las guías didácticas sobre habilidades socioemocionales (HSE) que se elaboraron entre 2021 y 2024 como parte de un fenómeno creciente de emocionalización de la educación. El segundo presenta un mapeo de la red de gobernanza de organismos y fun-



daciones que operan con diverso poder de alcance en las capacitaciones docentes en la temática.

Los autores señalan que, de un modo similar a lo planteado por Sorondo (2023) para el caso argentino, la educación en HSE en Uruguay se presenta como un contenido neutral frente a las posturas en torno a la educación sexual. Esto facilita su profundización en el período de gobierno de la coalición de derechas, en el que hubo cierta retracción de las políticas de educación sexual integral.

A su vez, entienden que resulta interesante preguntarse acerca de la relevancia y la adhesión que las iniciativas y discursos de educación en HSE recogen, y sobre las condiciones sociales e históricas que dan lugar a la emergencia de propuestas de estas características en la actualidad. En este sentido, en el marco de desigualdades sociales tan profundas que atraviesan nuestra sociedad y de la violencia en los territorios que se constata a diario, quienes enseñan, educan y trabajan en el ámbito social se encuentran ávidos de herramientas para dar respuestas a los acontecimientos que emergen día a día en su tarea. Por otra parte, los autores dejan planteada la interrogante sobre si abordar estos fenómenos desde perspectivas individualizantes y tecnocráticas no contribuye a invisibilizar aún más los contextos sociales marcados por la fragmentación y por la vulneración de los derechos de las personas, en particular de niños, niñas y adolescentes.

El capítulo «Derecho a la educación en sexualidad» actualiza el análisis en materia de derecho a la educación sexual iniciado en el informe anterior, abordando una temática especialmente sensible para un contexto signado por el avance de perspectivas conservadoras en el país. Sus autores identifican tanto continuidades como retrocesos en la institucionalización de la educación sexual en el sistema educativo formal. Entre estos últimos, se destaca el debilitamiento del Programa de Educación Sexual (PES) y la eliminación del seminario de sexualidad en la formación docente para educación media.

Asimismo, señalan la ausencia de perspectiva de género en los recientes cambios curriculares, el retorno de enfoques biologicistas y la dilución de la educación sexual en marcos más amplios de educación socioemocional y competencias intrapersonales.

El escaso lugar que tuvo la temática en la última campaña electoral refleja que aún es un tema con limitada centralidad en la agenda política y pública. Sin embargo, el capítulo también da cuenta de un conjunto de iniciativas y experiencias que, desde diversos colectivos y ámbitos institucionales, sostienen miradas críticas sobre la educación sexual, el género y los derechos. Estas prácticas habilitan el debate, la formación y la investigación en estos temas, incluso en un escenario atravesado por múltiples hostilidades.

El capítulo «Atención y educación en la primera infancia» retoma y profundiza lo desarrollado en el informe anterior. Aborda el marco internacional a partir de la presentación y el análisis de documentos y declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y Unicef Uruguay, en relación con la educación y, en particular, con la primera infancia.

Además, presenta y analiza datos del período 2023-2024, la percepción ciudadana y lo publicado en artículos de prensa sobre la atención y educación en primera infancia (AEPI) con el fin de delimitar avances y retrocesos en la materia. Por otra parte, trabaja sobre los compromisos preelectorales relativos a la AEPI y los principales lineamientos del nuevo gobierno.

Se observa una fuerte coincidencia entre los análisis de la situación de la primera infancia en Uruguay, las orientaciones de organismos internacionales y los compromisos electorales, aunque hay una valoración negativa de los resultados de las políticas desarrolladas. Los candidatos que participaron del balotaje manifestaron consenso en priorizar la primera infancia en la agenda política, con coordinación interinstitucional y revisión del marco legal, para conseguir la efectividad y el sostenimiento de las intervenciones. Los principales desafíos identificados son los relativos a la pobreza infantil, la violencia, la seguridad alimentaria, el acceso y asistencia a espacios de atención y educación en primera infancia, y el apoyo a los entornos familiares.

Las autoras remarcan que el fuerte descenso en la matriculación en educación inicial, asociado a la baja natalidad, puede tomarse como una oportunidad para reducir el tamaño de los grupos, extender la cobertura horaria e implementar más estrategias focalizadas. Al mismo tiempo, hay un 44,5 % de asistencia insuficiente que será fundamental abordar de forma integral atendiendo la complejidad del fenómeno.

El capítulo recupera notas de prensa que señalan un retroceso en el apoyo a la primera infancia y un debilitamiento del Sistema Nacional de Cuidados, que la primera infancia no fue una prioridad en el plan quinquenal del período y que la falta de fondos para proyectos previstos revela una incoherencia entre el discurso y el presupuesto. A su vez, se enfatiza la necesidad de un enfoque multidimensional que aborde la pobreza infantil considerando la desigualdad, la vivienda, el empleo y la educación, adaptando las políticas a las necesidades familiares, mejorando la articulación interinstitucional y la participación ciudadana en las políticas de infancia y adolescencia. Se valora como insuficiente la respuesta gubernamental a la creciente pobreza infantil.

El capítulo «Formación en educación» se centra en los procesos de implementación y evaluación curricular y en los avances respecto al protagonismo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en detrimento de la autonomía de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En cuanto a la primera dimensión, las autoras aluden a los cuestionamientos de colectivos docentes —Asamblea Técnico Docente (ATD) del Consejo de Formación en Educación (CFE) y el Sindicato de Docentes de Formación en Educación (SIDFE)— al mecanismo de las unidades horarias de desempeño docente y su proceso de implementación, principalmente por cómo afecta la especialización docente y las posibilidades de realizar las funciones de investigación y extensión. Además, con respecto a la dimensión curricular, problematizan aspectos de la evaluación del Plan 2023, en particular el proceso de elaboración, que no dialoga con los aportes de la ATD y excluye ámbitos institucionales previstos a nivel nacional para el seguimiento de los planes de estudio.

En relación con la segunda dimensión, vinculada a la injerencia del MEC en detrimento de la autonomía de la ANEP, señalan que el conjunto de medidas adoptadas

respecto al reconocimiento de tres de las cinco carreras del CFE —con inconsistencias y falta de información—, la aprobación de una maestría conjunta entre el CFE y la Universidad de la Ciudad de Buenos Aires (UNICABA) y el proceso general que ha adoptado la transformación educativa en el CFE expresan una priorización de los tiempos político-electorales por sobre los procesos de consolidación institucional y de formación de docentes con carácter universitario. Las autoras problematizan también el debilitamiento de lo público, reflejado en el beneficio otorgado a universidades privadas por medio de becas de posgrado.

El capítulo «Tensiones sobre el carácter público de la educación» constituye una incorporación especialmente relevante en este informe. Aborda las relaciones entre privatización en educación y derecho a la educación a partir de diversos aportes conceptuales que amplían la mirada sobre las formas de privatización de la educación, en tanto disputa sobre el sentido de lo público. El objetivo es trascender la distinción histórica, dicotómica y excluyente entre educación pública y privada según el agente que la lleve adelante para analizar las iniciativas de política de los últimos años que afectan el derecho a la educación.

Dentro de los diversos hitos que se podría señalar al respecto, se centra en las discusiones en torno a la Ley de Urgente Consideración (LUC), su aprobación y el referéndum que propuso su derogación. La revisión de la prensa de esos momentos evidencia un intenso debate en torno al potencial privatizador de la educación que encerraba la LUC y la perspectiva en la que se apoyan sus iniciativas, debate que estuvo más centrado en la disputa electoral que en la comprensión conceptual de fondo.

En un segundo momento, se busca dar cuenta de las formas en que ese marco normativo general, articulado con definiciones de política que vienen de períodos anteriores, se materializa en diferentes eventos que ponen en tensión el lugar de lo público en la educación. Entre ellos se destacan: las modificaciones en el gobierno de la educación, los cambios que afectan directamente la labor docente y sus condiciones de trabajo, la desarticulación del sistema de educación pública superior, la habilitación a las universidades privadas para acceder a procesos de contratación directa por parte de organismos estatales sin mecanismos concursables y la eliminación de esta posibilidad para las fundaciones de la Universidad de la República (Udelar).

Como desafío, resulta importante evidenciar y problematizar estos fenómenos, haciendo explícita la necesidad de revertir procesos que objetivamente expanden la incidencia de actores y prácticas propios del sector privado en la educación pública, haciendo primar sus intereses y favoreciendo una concepción de la educación como mercancía.

El capítulo «Educación en contextos de privación de libertad», que también constituye una nueva incorporación al informe, amplía el campo de análisis del derecho a la educación en el contexto uruguayo e interpela tanto al Estado como al conjunto de la sociedad respecto a los sentidos de la educación pública. Las autoras aportan una sistematización de iniciativas institucionales impulsadas por ANEP y Udelar y dirigidas a personas privadas de libertad. En este marco, identifican tres momentos claves en el desarrollo de la educación en contextos de encierro: un primer período,

caracterizado por la inexistencia de un sistema penitenciario, de una política penitenciaria de carácter transversal y de alcance nacional, en el que predominan acciones fragmentadas; un segundo momento marcado por la emergencia carcelaria de 2005 y la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR); y un tercer momento atravesado por la crisis estructural del sistema, el impacto de la pandemia y el nuevo marco normativo establecido por la LUC.

Se describe la incorporación de personal penitenciario y figuras clave especializadas para llevar adelante la tarea y los niveles educativos, incluyendo la educación universitaria. Se plantea como un aspecto importante la profesionalización del personal penitenciario y de las figuras educativas como parte de las condiciones para la educación.

El capítulo explicita los importantes y urgentes desafíos que aún persisten en términos de cobertura, condiciones materiales, articulación interinstitucional y desarrollo de estrategias integrales de protección de las trayectorias educativas. En este sentido, las autoras plantean la necesidad de avanzar hacia una política educativa que trascienda la lógica voluntarista, cuente con presupuesto propio, atienda las singularidades del contexto carcelario y fomente una cultura institucional que reconozca plenamente los derechos de las personas privadas de libertad.

De la lectura transversal de los diferentes capítulos, la participación docente y la autonomía pedagógica emergen como parte de los desafíos en lo que respecta a la producción de política educativa orientada a efectivizar el derecho a la educación. Si bien desde las orientaciones de política educativa se pueden promover condiciones para el desarrollo de las prácticas educativas —por ejemplo, la ampliación del tiempo pedagógico—, es fundamental que la política dialogue con los saberes docentes con el fin de favorecer la construcción de sentido pedagógico en una trama colectiva.

Frente al creciente avance de la educación en habilidades socioemocionales en la política educativa, entendemos importante prestar atención a los posibles desplazamientos que operan, por ejemplo, con relación a la educación sexual. La pretensión de neutralidad con la que se presenta la educación emocional contrasta con el señalamiento del carácter «ideológico» de la educación sexual. A su vez, las lógicas individualizantes que atraviesan el discurso de la educación emocional abonan procesos de despolitización.

Las tensiones entre lo público y lo privado son otro eje transversal que surge al problematizar el derecho a la educación. Este informe dedica un capítulo exclusivamente al tema, pero también se aborda en otros capítulos, lo que demuestra su carácter transversal. El aumento de la incidencia de lógicas y actores privados en la producción de políticas educativas es un fenómeno que se inicia al comienzo de este siglo y que acelera en el último período, constituyendo el ámbito de lo público como un espacio de disputa.

Los diferentes abordajes dan cuenta de la complejidad de ámbitos y políticas que se tienen que poner en juego para efectivizar el derecho a la educación. En este sentido, se presenta como desafío la articulación entre diferentes instituciones, actores y perspectivas en la producción de conocimiento para abordar la complejidad de lo social y lo educativo.



fhce.edu.uy/oded

observatorio.dereduy@gmail.com