

Eje 2: Educación y participación¹

La participación es la base sobre la que se asienta una sociedad democrática donde, con el marco de los derechos humanos, todas las opiniones pueden ser expresadas y consideradas.

Participar es tomar parte en los asuntos que nos interesan: poder expresar nuestras opiniones y ser escuchados es el comienzo de todo proceso participativo. Pero la participación no se completa si no existe alguna posibilidad de incidencia en lo que se decide y se hace. Para la educación se vuelve un desafío fundamental al punto de que no es posible concebir una propuesta educativa sin una participación efectiva de todas las personas involucradas. Tanto es así que hay concepciones que parten de la base de que, constituirnos como sujetos en una propuesta educativa, implica necesariamente cambiar en alguna medida lo que se nos propone. La posibilidad de ser sujetos *en* la educación (Cerletti, 2008; Núñez, 1999) se juega en permitir que algo de nuestra singularidad se exprese en el encuentro educativo volviéndolo único, y esto abarca tanto a quienes ocupan provisionalmente el lugar de educandos, como a quienes ocupan el lugar de educadores.

El derecho a participar es reconocido por la Ley General de Educación en su artículo 9 que lo consagra como un principio fundamental:

(De la participación).- La participación es un principio fundamental de la educación, en tanto el educando debe ser sujeto activo en el proceso educativo para apropiarse en forma crítica, responsable y creativa de los saberes. Las metodologías que se apliquen deben favorecer la formación ciudadana y la autonomía de las personas.

Ser sujeto activo en una propuesta educativa implica que los educandos se involucren en actividades académicas, sociales y culturales en su entorno educativo. Implica necesariamente la posibilidad de expresar sus ideas y que estas sean escuchadas, formando parte de lo que se considera a la hora de tomar decisiones. Esto requiere de una intención por parte de las educadoras y los educadores para facilitar espacios y tiempos para la participación y la generación de mecanismos que la promuevan, la organicen y la vuelvan efectiva. Este desafío no es nuevo en la educación, pero requiere siempre de la búsqueda de nuevas formas y estrategias para volverla efectiva.

Las asambleas y los mecanismos de representación son un medio para promover la participación, pero no son la única forma. También se puede incidir en la participación desde la organización de los tiempos y los espacios de las propuestas educativas. Dedicar tiempo de clases o talleres en forma explícita al desarrollo de propuestas participativas es una forma, pero también es la

¹Documento elaborado por Marcelo Morales (Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UDELAR).

existencia de tiempos que no estén previamente asignados a una tarea y que faciliten el encuentro y el diálogo entre todos quienes habitan los centros educativos. Esto implica disponer de espacios donde poder estar y encontrarse más allá de los salones y pasillos, a veces pequeños movimientos en las disposiciones del espacio provocan grandes efectos en la convivencia y la participación.

Además, la participación tiene una dimensión personal que implica contar con espacios cuidados donde poder plantear aquellas cuestiones que nos dificultan un buen estar en los centros educativos. La apertura de espacios y de tiempo de diálogo personal con educandos se vuelve fundamental en tiempos donde cada vez hay menos tiempo para el encuentro. Esto requiere de presencias adultas disponibles y dispuestas a este diálogo, desde una preocupación porque los centros educativos sean hospitalarios, que todos los educandos sean siempre bienvenidos y que su presencia sea motivo de alegría y de encuentro, tanto entre ellos y ellas como para las educadoras y los educadores.

Una exigencia extra plantea el artículo 48 de la Ley General de Educación:

(De la participación) La participación de los educandos o participantes, docentes, madres, padres o responsables y de la sociedad en general, en la Educación Pública constituirá uno de sus principios básicos. Se promoverá el cogobierno en los ámbitos que corresponda, atendiendo los diferentes ámbitos y niveles educativos.

Esto requiere estructuras en las que la participación de los educandos se traduzca en incidencia en el rumbo de las instituciones con presencia activa en los ámbitos donde este se discute y se decide. Implica también pensar en la participación de los demás actores del territorio donde se encuentra el centro educativo, habilitando espacios a familias, actores sociales y otras propuestas educativas.

Por último, no es posible realizar esto si los educadores y las educadoras no participan activamente tanto a nivel del centro en que se encuentran como en la propuesta y la discusión de los lineamientos que orientan la política educativa nacional. Un ejemplo con historia y tradición acerca de esta participación lo constituyen las Asambleas Técnico Docente. Como profesionales de la educación, su voz es un elemento central sin el cual no es posible avanzar hacia más y mejor educación, base imprescindible para la convivencia de todas las personas que habitamos nuestro país.

2.1 Experiencias educativas comunitarias. ¿Cómo garantizar espacios para quienes aún no los tienen?

Toda propuesta educativa se desarrolla en un territorio y cada territorio cuenta con variedad de propuestas educativas. Para garantizar el derecho a la educación para todas las personas, en nuestro país se vienen desarrollando una serie de programas y proyectos tanto desde el Estado

por medio de Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), las intendencias departamentales, como por parte de diferentes organizaciones de la sociedad civil.

A pesar de estos esfuerzos, no todas las personas logran ejercer este derecho siendo un desafío pensar qué se puede aportar desde una perspectiva en clave de participación. En particular, es especialmente preocupante la situación en niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se ausentan de los centros educativos, si bien en el caso de educación primaria, los indicadores indican una leve mejora en el año 2025 (INEED, 2026; ANEP 2026).

Resulta interesante la potencia que se despliega en los territorios en cuanto a propuestas culturales, espacios públicos y posibilidades de uso de tiempo libre, como un eje desde el que se podría incidir desde la educación. En las comunidades hay asociaciones civiles que gestionan clubes de niños, centros juveniles, CAIF's, clubes barriales (deportivos, culturales), también academias, escuelas, centros de educación media, todas propuestas en las que participan niños, jóvenes y adultos de la comunidad que a diario desarrollan y sostienen propuestas educativas diversas.

Uno de los desafíos es aportar a la vida cultural y social de las comunidades de las que las propuestas educativas forman parte, ampliando las posibilidades de uso de tiempo libre desde la educación. Esto colaboraría en la construcción de tejido social y redundaría en redes de sostén efectivas para la permanencia en todas las propuestas educativas, a la vez que ampliaría las posibilidades para aquellos que no participan aún de ninguna de ellas. La ciudad, el barrio, la localidad son espacios educadores con un alto potencial que podemos ayudar a desplegar desde la educación.

Uno de los desafíos, más específico, refiere a los jóvenes, su trayectoria y culminación de la educación media. Según datos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, el egreso de la educación media es uno de los principales retos del sistema educativo. Mientras que la culminación de la educación media básica alcanza en 2024 niveles relativamente altos —en torno al 88,8% de los jóvenes entre 18 y 21 años—, la finalización de la educación media superior desciende significativamente: apenas el 53,2 % de los jóvenes de entre 20 y 23 años logró completarla en 2024, y solo el 48,4% lo hace en la edad esperada (INEEd, 2026).

Si miramos el promedio de egreso de la educación media superior, en el que apenas poco más de la mitad de los jóvenes logra culminarla entre los 21 y 23 años, vemos que este porcentaje varía fuertemente según los quintiles de ingreso a los que pertenecen estos hogares. Es decir que la posibilidad de egreso de un joven se encuentra fuertemente asociada a la desigualdad económica, ya que los estudiantes de familias del quintil de ingresos más alto presentan tasas de egreso del 85,1% en la educación superior, mientras que en el quintil más bajo llega apenas al 25,1% (INEEd, 2026). Nuestra educación media, más que un problema de acceso enfrenta serias dificultades para promover trayectorias educativas completas garantizando el egreso. Esta

situación es peor de acuerdo al lugar de las familias en la distribución de los bienes económicos y culturales: cuanto más pobre es una familia, menos posibilidades tienen sus integrantes de culminar la educación media.

Otro desafío refiere al ausentismo escolar que presenta niveles elevados y una tendencia creciente en los últimos años. De acuerdo con datos del INEEd (2026), el ausentismo crónico (definido como la inasistencia a al menos el 10% de las clases) fue del 59,4% durante el año 2023. Si consideramos el quintil de mayor ingreso, este porcentaje disminuye al 44,7% mientras que en el quintil de los menores ingresos la cifra es del 72,6%. El ausentismo se viene consolidando como un fenómeno estructural del sistema educativo uruguayo, que incide en las trayectorias escolares, en tanto se asocia a mayores riesgos de rezago y desvinculación educativa (UNESCO 2024).

¿Cómo transcurre el tiempo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en nuestras comunidades? ¿Dónde pasan este tiempo y haciendo qué cosas? El tiempo libre es un componente importante de toda propuesta educativa, ¿cómo deberían ser estos tiempos? ¿cómo deberían acompañarse?

¿Qué se puede aportar desde la educación para potenciar la vida cultural y social de las comunidades de las que forman parte? ¿Cómo se pueden ampliar las posibilidades de convivencia y aprendizaje en las comunidades? ¿Hay posibilidades de utilizar la infraestructura existente más allá de su uso actual para esto?

¿Cómo podemos fortalecer las trayectorias educativas en la educación media desde procesos participativos? ¿Cómo podríamos desarrollar miradas que consideren en forma integral el tiempo educativo de niños, niñas y jóvenes?

2.2 Diversas formas de articulación educación territorio (incluye educación no formal)

La educación se desarrolla en todo el territorio nacional a través de una gran diversidad y multiplicidad de propuestas. ANEP a través de sus propuestas de educación formal llega a todo el país y es el pilar fundamental del sistema educativo. La educación formal privada también colabora a través de sus instituciones distribuidas en el territorio. Pero también hay otras propuestas educativas desarrolladas por el Estado o por Organizaciones de la Sociedad Civil con diferentes niveles de articulación con el Estado y otras que se desarrollan en el ámbito privado a lo largo del país.

Resulta casi imposible realizar una lista que abarque la totalidad de estas propuestas, pero a modo de ilustrar la diversidad a la que nos referimos mencionaremos algunos ejemplos. A nivel público actores como la Secretaría Nacional de Deporte, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el MEC a través de varios programas pero en particular a través de su Área de Educación No Formal, las intendencias departamentales desarrollan variedad de propuestas educativas

dirigidas a todas las edades. Hay Organizaciones de la Sociedad Civil que en convenio con el INAU (MIDES) llevan adelante CAIF's, Clubes de Niños y Centros Juveniles recibiendo a un buen número de niños, niñas y jóvenes en propuestas educativas que amplían el tiempo educativo. También hay otro tipo de organizaciones como movimientos juveniles, ligas de fútbol infantil y de otros deportes, asociaciones, clubes sociales entre muchas otras que desarrollan propuestas educativas.

Estas acciones contribuyen a la conformación de un tejido social denso que sostenga y promueva un efectivo cumplimiento del derecho a la educación. A esta diversidad de propuestas la Ley General de Educación la reconoce y nombra como Educación no Formal en su artículo 37:

(Concepto).- La educación no formal comprende aquellas actividades, medios y ámbitos de educación que se desarrollan fuera de la educación formal. Se promoverá la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal, con el propósito de que esta última contribuya a asegurar la calidad, la inclusión y la continuidad educativa de las personas. El Ministerio de Educación y Cultura llevará un Registro de Instituciones de Educación No Formal. Compete al Ministerio de Educación y Cultura promover la profesionalización de los educadores del ámbito de la educación no formal.

La articulación entre estos espacios educativos con la educación formal es uno de los mandatos de la Ley y resulta un camino para garantizar el ejercicio del derecho a la educación. Los centros educativos son espacios públicos donde se construye ciudadanía, por lo que propiciar el diálogo y la construcción de propuestas complementarias que aprovechen las potencias de cada propuesta resulta estratégico. Tomando el conjunto de propuestas encontramos que tenemos canchas, gimnasios, laboratorios, bibliotecas, salas de cine, espacios de juego, salones de informática, talleres armados en función de diferentes temas (fotografía, electricidad, construcción, mecánica, entre muchos otros). El desafío de la articulación abre también una posibilidad de enriquecer nuestras propuestas educativas.

Entonces, ¿cuál debe ser la relación entre los centros de educación formal con la comunidad que integran? ¿Debe entrar la Educación no Formal a estos centros? ¿Y al revés? ¿De qué modo? ¿Qué propuestas podemos imaginar para una posible articulación?

Existen a nivel territorial diversidad de redes que se proponen la coordinación y articulación de acciones y recursos. ¿Qué podemos aprender de esta experiencia? ¿Cómo se pueden potenciar estos espacios para promover una mayor participación?

¿Qué funciones deben cumplir educadores y educadoras en propuestas que articulen los dos ámbitos de la educación?

2.3 La participación estudiantil en la construcción del sistema educativo

La participación de los educandos en la educación cuenta en nuestro país con larga experiencia y tradición. En los distintos niveles educativos esta participación toma diferentes formas. Por ejemplo, Uruguay participa del Parlamento Juvenil MERCOSUR, una experiencia que convoca a jóvenes de 14 a 19 años a discutir propuestas desde una perspectiva de integración regional. Los gremios estudiantiles en la educación media superior constituyen otro ejemplo de participación sostenida a lo largo de los años. En la Universidad de la República, en el marco del cogobierno, los y las estudiantes participan en la toma de decisiones que se toman acerca del rumbo que toma esta institución.

En particular, en la educación formal hay una figura creada por la Ley General de Educación que institucionaliza espacios de participación. En el artículo 76 se plantea:

(Concepto).- En todo centro educativo público de Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Educación Técnico-Profesional, funcionará un Consejo de Participación integrado por: estudiantes, educadores o docentes, funcionarios no docentes, madres, padres o responsables, y representantes de la comunidad. Las respectivas Direcciones Generales propondrán al Consejo Directivo Central la reglamentación de su forma de elección y funcionamiento.

No encontramos estudios actuales al respecto de la implementación de estos Consejos en términos generales. En primaria, según el INEED (2020), en el año 2017 casi el 48% de los educandos no sabía que eran estos Consejos.

Tenemos como desafío la construcción de propuestas educativas donde se viva y practique la democracia, ya que este es un factor clave para el desarrollo de la ciudadanía a lo largo de toda la trayectoria educativa. La preocupación por los asuntos que hacen a la vida del centro educativo, la reflexión acerca de ellos y la discusión y elaboración de propuestas constituyen una práctica social con un valor educativo enorme.

¿Cómo se debería promover la participación de los educandos en las diferentes propuestas educativas? ¿Cómo podríamos hacer para que esta participación tenga efectos concretos en las propuestas educativas?

¿Qué mecanismos deberían existir para promover y sostener la participación estudiantil? ¿Cómo pueden fortalecerse los consejos de participación previstos en la ley?

Dadas las experiencias que hemos venido desarrollando en nuestras propuestas educativas, ¿qué podemos aprender de ellas para mejorarlas?

¿Cómo reconocer la participación como parte de la currícula de las propuestas educativas?

Referencias bibliográficas

- ANEP (2026). Resumen ejecutivo del Monitor Educativo de Educación Inicial y Primaria del año 2025. Uruguay: DGIEP - ANEP
- Cerletti, A. (2008). Repetición, novedad y sujeto en la educación. Argentina: Del Estante.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2020). *Reporte de Aristas 2: Dispositivos para la participación en educación primaria: tensiones y desafíos*. Uruguay: INEEEd.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2026). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2023–2024. Tomo 1. Uruguay: INEEEd.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2026). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2023–2024. Tomo 2. Uruguay: INEEEd.
- Núñez, V. (1999). Cartas para navegar en el nuevo milenio. España: Uruguay: Santillana.
- UNICEF. (2024). Ausentismo en educación secundaria básica en Uruguay. Uruguay: Unicef.
- Uruguay. (2008). *Ley N.º 18.437: Ley General de Educación*. Diario Oficial.