



Policy Brief

Certificación de competencias laborales en educadoras de los Centros CAIF y las Casas Comunitarias de Cuidado (CCC) en Uruguay.

Giorgina Garibotto

1. Resumen ejecutivo

El estudio realizado en Uruguay analizó los procesos de formación y certificación de educadoras de primera infancia en los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) y en las Casas Comunitarias de Cuidado (CCC).¹

Con base en revisión documental y entrevistas a instituciones y educadoras, el estudio documenta avances en la consolidación de los procesos de certificación y formación en el Uruguay. La Formación Básica de Educador/a en Primera Infancia (FBEPI) de CENFORES – INAU ha sido la principal oferta formativa de educadoras en Primera infancia en el país. Las educadoras valoraron la formación y certificación, en especial en las CCC, donde las cuidadoras la reconocen como una oportunidad laboral significativa. Sin embargo, persisten desafíos: heterogeneidad de la oferta formativa privada, dificultades territoriales para acceder a cursos, falta de un registro nacional integrado y transformar los logros formativos en mejoras laborales concretas. Los hallazgos aportan insumos clave para fortalecer la articulación entre formación, certificación y reconocimiento laboral.

¹ Este estudio se desarrolló en el marco del proyecto financiado por el Challenge Fund de Southern Voice, que analiza los procesos de certificación de competencias en programas de primera infancia en América Latina desde una perspectiva de género, y fue liderado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).



Foto de Gustavo Fring: <https://www.pexels.com/es-es/foto/sentado-jugando-joven-suelo-8770575/>



2. Contexto y problema de política

La creación en 2015 del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) posicionó el cuidado como un derecho y promovió la expansión de la oferta pública de servicios de atención para la primera infancia. Con la ampliación de la cobertura, surgió la necesidad de profesionalizar a las trabajadoras, muchas de las cuales históricamente habían realizado cuidados sin formación formal y en condiciones laborales precarias.

Uruguay ha desarrollado un entramado institucional sólido para la atención y educación de niñas y niños de 0 a 3 años, impulsado por el el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) y por la expansión de modalidades entre las que se encuentran los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) y las Casas Comunitarias de Cuidado (CCC). Esta expansión generó una creciente demanda de educadoras formadas, con competencias comunes y reconocidas formalmente.

En este marco, la certificación se concibe como un mecanismo que reconoce saberes y valida la experiencia adquirida. No obstante, en Uruguay se exige complementar este reconocimiento con cursos formales de al menos 500 horas, lo que vincula la certificación a un estándar formativo común. Si bien la ley de educación prevé este mínimo solo para los centros privados, los centros públicos han adherido paulatinamente a este estándar mínimo

El estudio señala que el trabajo en primera infancia es realizado mayoritariamente por mujeres, en un sector feminizado y con trayectorias laborales marcadas por la informalidad en el pasado. Desde un enfoque de género tomado en el estudio, se reconoce que las tareas de cuidado han sido históricamente entendidas como “propias de las mujeres” (Aguirre, 2013), lo cual ha influido en su baja valoración social y económica. La creación del SNIC permitió avanzar en su formalización y en la definición de estándares. A pesar de estos avances, el estudio identifica que persisten desafíos.



Foto de Tien Tran.
<https://pixabay.com/es/photos/parque-chico-jugando-burbujas-ni%C3%B1o-5485645/>

3. Objetivo del estudio

Esta investigación tiene como objetivo analizar las experiencias de formación y certificación del país para educadoras en Primera Infancia y la percepción de las trabajadoras de las CCC y CAIF acerca del impacto que los procesos de formación y certificación tuvieron en su trayectoria laboral y desarrollo personal.

4. Proceso de formación y certificación en Uruguay

La Ley general de Educación N° 18437 de 2007 estableció requisitos mínimos para los centros de atención de primera infancia. Este acuerdo definió que al menos el 50% de las educadoras de los centros privados debían aprobar cursos formales de al menos 500 horas y presentar documentación habilitante. El Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia elaboró informes técnicos y acordó los programas necesarios para habilitar la certificación, programas a los que adhirieron tanto los servicios públicos como los privados.

La FBEPI, impartida por el CENFORES de INAU, se consolidó como el programa de referencia e incluye contenidos sobre desarrollo infantil, planificación educativa, juego, organización del espacio y trabajo con familias. Las instituciones terciarias privadas habilitadas y Magisterio, ofrecen cursos terciarios que cumplen con los requisitos.

En el caso de los centros CAIF, la formación de las educadoras se realiza principalmente a través de la Formación Básica de Educador/a en Primera Infancia (FBEPI), definida como requisito mínimo para los servicios financiados por el INAU. En el caso de las CCC, la formación inicial actual también es impartida por CENFORES e incluye contenidos básicos sobre desarrollo infantil, planificación, organización del espacio y vínculo con familias. Este curso constituye el punto de partida desde el cual algunas cuidadoras avanzan a trayectorias más largas como la FBEPI.

La revisión documental y las entrevistas con actores institucionales señalan dificultades en la validación y



homologación de ofertas privadas no terciarias. La ausencia de criterios explícitos y de procesos actualizados genera incertidumbre sobre qué cursos cuentan con reconocimiento para certificar. Estas limitaciones afectan la coherencia del sistema, dado que las instituciones formadoras presentan diferencias en contenidos, duración y modalidades, y no todas han completado los procedimientos de habilitación establecidos por el MEC.

5. Principales hallazgos

El estudio ofrece una caracterización del proceso de formación y certificación de educadoras de primera infancia en Uruguay, evidenciando avances normativos e institucionales, así como brechas persistentes que afectan la equidad territorial, la coherencia del sistema y el reconocimiento laboral. Los hallazgos se organizan en torno a dimensiones clave: estándares mínimos, trayectorias formativas, valoración de la formación, efectos simbólicos y económicos de la certificación, características específicas de los servicios estudiados, accesibilidad territorial, heterogeneidad de la oferta y ausencia de un registro integrado.

5.1. Estándares mínimos y coordinación interinstitucional

Un hallazgo central del estudio es que la definición de estándares comunes permitió ordenar un campo que, antes de la creación del Sistema de Cuidados en 2015, presentaba una fuerte dispersión en criterios y exigencias. Representantes institucionales indicaron que la coordinación entre organismos aportó mayor claridad sobre los requisitos mínimos para desempeñarse como educadora, lo que contribuyó a “ordenar la formación”. Este ordenamiento facilitó la articulación entre las instituciones del sistema, que permite establecer un piso formativo común que busca garantizar coherencia en los contenidos, requisitos y procedimientos.

El Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia jugó un rol relevante como espacio técnico – político para acordar programas, revisar informes y validar criterios. El estudio documenta que su trabajo permitió vincular la certificación con los lineamientos curriculares y de desarrollo infantil, de modo que los estándares no se limitaran a la formación



formal, sino que se integraran con el enfoque pedagógico del sistema de primera infancia. Esta coordinación interinstitucional constituye uno de los avances más significativos del proceso, según las instituciones entrevistadas, dado que favoreció la construcción de acuerdos sostenidos y la actualización permanente de los criterios técnicos.

5.2. Trayectorias formativas y acceso a la formación

El estudio describe trayectorias laborales y formativas diversas entre las educadoras de CAIF y CCC. Una característica recurrente es que muchas trabajadoras comenzaron a desempeñarse en los servicios antes de exigir formación mínima obligatoria. Esto se observa con mayor claridad en los CAIF, donde la modalidad se apoyó históricamente en figuras comunitarias con experiencia previa en cuidado y posteriormente se fue extendiendo la formación y certificación. En el caso de las CCC, que fueron creadas más recientemente (2016) en el marco del Sistema de Cuidados el módulo introductorio de la FBEPI es excluyente para iniciar el trabajo como educadoras.

Las educadoras explicaron cómo la formación formal les permitió integrar saberes previos y comprender con mayor profundidad los fundamentos de su labor. Una de ellas señaló:

“...como que vas ganando un poco más de confianza y decir, bueno, yo sé esto, o sea, hago esto porque sé que es por ahí.” (Ent. 4)

El estudio señala que las trayectorias formativas están fuertemente mediadas por responsabilidades familiares, disponibilidad horaria y ubicación territorial, pero que estas condiciones se expresan de manera distinta entre CAIF y CCC. En los CAIF, las educadoras suelen articular la formación con jornadas laborales extensas y con la dinámica institucional de centros que cuentan con equipos más numerosos. En las CCC, ubicadas en localidades pequeñas y zonas rurales, las cuidadoras enfrentan además barreras territoriales fuertes para sostener procesos formativos.

Las educadoras que viven en departamentos del interior, especialmente en las CCC, enfrentaron barreras significativas para asistir a cursos presenciales. Varias señalaron que para asistir a los cursos debían “viajar largas distancias”, lo cual dificultaba completar trayectorias más largas como la FBEPI y limitaba la continuidad de la formación. Estas dificultades se sumaron a responsabilidades familiares, disponibilidad horaria y falta de oferta presencial en sus localidades. El estudio muestra que estas condiciones no solo condicionan el acceso, sino que influyen en los ritmos y la estabilidad de las trayectorias formativas.

5.3. Valoración de la formación: contenidos, estrategias y prácticas

Las educadoras valoraron la formación recibida, destacando especialmente contenidos vinculados al desarrollo infantil, la planificación educativa, la organización del espacio y el trabajo con las familias. La formación permitió profundizar en aspectos teóricos y metodológicos que enriquecieron su práctica cotidiana. Una participante señaló que los



cursos le ayudaron a “comprender mejor el proceso de desarrollo de los niños”.

Las prácticas supervisadas fueron un componente particularmente apreciado. El proceso de acompañamiento técnico permitió que las educadoras recibieran retroalimentación y pudieran observar, en situaciones reales, cómo aplicar los contenidos. Una de las entrevistadas describió la experiencia de forma emotiva:

“Es un mimo al alma que te das...” (Ent. 1).

Otra educadora expresó que antes de formarse

“no sabía lo que hacía. Estaba ahí, hacía lo que podía.” (Ent. 4).

5.4. Efectos simbólicos y profesionales de la certificación

El estudio muestra que la certificación tuvo efectos simbólicos positivos tanto en educadoras de CAIF como de CCC, aunque con matices entre ambas modalidades. En los CAIF, varias educadoras relataron que después de certificar se sintieron “más seguras” en su labor, con mayor confianza para comunicarse con las familias y los equipos técnicos. Estas percepciones reflejan un reconocimiento personal y profesional asociado a haber completado una formación formal; en algunos casos, las educadoras señalaron que las familias consultaban más sobre diversos temas, relacionados con la crianza y otros temas familiares.

En las CCC, el efecto simbólico se combina con una valoración laboral específica. Las cuidadoras comunitarias destacaron que la certificación representó

“una oportunidad importante...” (Ent. 9),

especialmente en localidades con escasas alternativas de empleo. Para varias de ellas, la certificación permitió formalizar una tarea que previamente realizaban de manera informal, otorgando mayor legitimidad y estabilidad al trabajo que desempeñan en sus comunidades.

5.5. Reconocimiento económico y acuerdo salarial

El estudio muestra que las principales dificultades en la implementación del acuerdo salarial se concentran en los servicios CAIF. En el consejo de salarios, se había acordado que, una vez completada la formación habilitante y la certificación, las educadoras

recibirían un incremento salarial para aproximar su remuneración a la de las educadoras profesionales, sin embargo el acuerdo quedó acotado a la formación terciaria, quedando las educadoras en su mayoría por fuera. Por lo que varias entrevistadas señalaron que, en la práctica,

“el aumento no se aplicó” (Ent. 6 y Ent. 10).

Las inconsistencias en la aplicación del acuerdo se vinculan con interpretaciones diversas sobre la equivalencia entre la formación impartida por CENFORES. Según relataron algunas educadoras, el incremento se aplicó únicamente a quienes contaban con títulos terciarios, mientras que las educadoras certificadas mediante las rutas habilitantes no recibieron el ajuste previsto. Esto generó una brecha sostenida entre ambos grupos, tanto en la remuneración como en las posibilidades de acceder a cargos de mayor jerarquía, como el rol de supervisora.

Dado que más del 90% del personal de primera infancia son mujeres, la profesionalización y la certificación funcionan como mecanismos de autonomía económica y formalización en el mercado de empleo. En las CCC, especialmente, el ingreso al empleo formal constituye una transformación estructural para mujeres con baja vinculación laboral previa.

5.6. Casas Comunitarias de Cuidado: rol, oportunidades y límites

Las Casas Comunitarias de Cuidado cumplen una función estratégica en zonas rurales o localidades pequeñas, ofreciendo servicios donde no existen centros formales. El estudio muestra que la formación inicial impartida por CENFORES fue especialmente valorada por las cuidadoras, quienes destacaron que les permitió mejorar la organización del espacio, la interacción con los niños y la planificación de actividades. Una de ellas expresó que la formación fue

“muy importante para mí” (Ent. 7).

En las CCC, la certificación no solo contribuyó a mejorar las prácticas de cuidado, sino que abrió oportunidades laborales formales en territorios con alternativas limitadas. El estudio documenta que, a diferencia de lo que ocurre en los CAIF, las cuidadoras de CCC sí experimentaron mejoras laborales concretas a través de rutas de movilidad. Varias cuidadoras transitaban desde su rol en zonas rurales hacia puestos en centros más urbanos, y en algunos casos, al completar trayectorias formativas más largas como la FBEPI, accedieron a trabajar en CAIF. Dado que partían de condiciones laborales más precarias, estos avances representaron mejoras efectivas en ingresos y estabilidad.

Aunque algunas cuidadoras avanzaron hacia trayectorias superiores, el estudio muestra que la continuidad formativa sigue enfrentando desafíos. La distancia geográfica, la disponibilidad horaria y las cargas de cuidado en el hogar dificultan el acceso sostenido a programas más extensos. Estas barreras afectan especialmente a las mujeres que buscan avanzar hacia la FBEPI o hacia trayectorias profesionales dentro del sistema.



5.7. Acceso territorial, virtualidad y obstáculos persistentes

La desigualdad territorial constituye uno de los hallazgos más relevantes. Las educadoras del interior relataron dificultades para asistir a cursos presenciales. Una de ellas indicó que debía *viajar 30 kilómetros* para completar la formación, lo que implicaba gastos adicionales en transporte y tiempos prolongados fuera del hogar.

Si bien la virtualidad amplió el acceso, especialmente durante la pandemia, su efectividad depende de la conectividad. El estudio muestra que la virtualidad requiere acompañamiento institucional para ser efectiva, así como acceso a dispositivos y conexiones estables y estas condiciones no siempre están disponibles en zonas rurales. El equilibrio entre virtualidad y presencialidad para que se garantice la calidad de los cursos parece ser la clave.



Foto de Kampus Production:
<https://www.pexels.com/photo/a-mother-with-her-child-in-the-dining-table-707875/>

5.8. Heterogeneidad de la oferta formativa y validación de programas

El estudio identifica una heterogeneidad significativa en la oferta formativa de instituciones privadas habilitadas. Las diferencias en carga horaria, contenidos, modalidades y prácticas generan incertidumbre entre las educadoras, quienes dudan sobre la validez de los cursos para la certificación. Esta situación afecta tanto a las educadoras —que desconocen si los cursos elegidos cuentan con reconocimiento oficial— como a los centros —que deben decidir contrataciones en un contexto de información incompleta.

El estudio evidencia que estas diferencias no solo generan inequidades en el acceso, sino que afectan la coherencia del sistema al coexistir programas con niveles formativos distintos.

5.9. Ausencia de un registro nacional integrado

El informe documenta que no existe un registro centralizado que consolide información sobre educadoras formadas o certificadas. Cada institución maneja registros parciales, lo que impide conocer la magnitud total del personal formado y dificulta la planificación territorial. Esta fragmentación limita la capacidad de monitorear avances y evaluar la efectividad de políticas de profesionalización.



Foto de FlavioGaudencia: <https://pixabay.com/photos/baby-playing-park-playing-ground-194175/>

6. Conclusiones e implicancias de política

El estudio muestra que Uruguay ha logrado avances importantes en la profesionalización del trabajo educativo en la primera infancia, mediante la definición de estándares comunes, acuerdos interinstitucionales y la expansión de ofertas formativas como la FBEPI. Las educadoras valoraron la formación, destacando su aporte en la comprensión del desarrollo infantil y en la seguridad con la que desempeñan su labor. En las Casas Comunitarias de Cuidado (CCC), la certificación constituye una oportunidad laboral significativa en contextos con escasas alternativas, permitiendo formalizar una tarea que anteriormente se realizaba de manera informal.

A pesar de estos avances, el estudio identifica desafíos estructurales que afectan la consolidación del proceso. La heterogeneidad de la oferta formativa —especialmente en instituciones privadas no terciarias— genera incertidumbre sobre la validez de los cursos y dificulta la homologación. La accesibilidad territorial también constituye una barrera importante: las educadoras del interior enfrentan dificultades para asistir a cursos presenciales, y las limitaciones de conectividad restringen el alcance de la virtualidad como mecanismo de acceso a la formación.

El reconocimiento económico posterior a la certificación presenta diferencias según la modalidad. En los CAIF, la implementación del acuerdo salarial que preveía incrementos para educadoras formadas fue inconsistente; varias entrevistadas señalaron que “el aumento no se aplicó”, lo que impidió la equiparación prevista con educadoras profesionales y redujo el valor de la certificación como incentivo. En las CCC, el escenario es distinto: ya que la certificación permitió mejoras relativas para cuidadoras que partían de condiciones laborales más precarias y, en algunos casos, posibilitó transiciones hacia puestos en centros más urbanos o en CAIF.



Foto de Kampus Production: <https://www.pexels.com/photo/a-girl-drawing-on-white-paper-8954825/>

El estudio también evidencia la ausencia de un registro nacional integrado de educadoras formadas y certificadas. La existencia de bases parciales administradas por distintas instituciones dificulta la planificación territorial del Sistema de Cuidados de forma integral.

En conjunto, los hallazgos muestran que fortalecer la articulación entre formación, certificación y reconocimiento laboral es clave para consolidar la profesionalización del sector. Garantizar acceso equitativo a una formación coherente, mejorar los mecanismos de validación de programas y asegurar que el nivel de formación se refleje en las condiciones laborales son elementos esenciales para sostener la calidad de los servicios en la primera infancia.