



Colegio Stella Maris
Christian Brothers



Colegio Stella Maris <http://www.stellamaris.edu.uy/>

Montevideo – Uruguay

Año 2023

ISSN 2393-7076

Revista digital académica arbitrada.
Presencia. Miradas desde y hacia la educación. Número 8

|Reseña libro

Leticia Berrutti Sandes¹

Datos del libro: Políticas educativas en la era progresista. Dilemas decisiones y acciones (2005-2020). María Ester Mancebo (compiladora). 2023. Montevideo-Uruguay. 180 p., Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

María Ester Mancebo, compila un libro sumamente potente y clave en estos tiempos, que recorre las intencionalidades y concreciones en términos de política educativa de lo que se denomina la “era progresista”, políticas que se concretaron en los tres gobiernos del Frente Amplio desde el año 2005 con la presidencia de Tabaré Vázquez, hasta el 2020, fin del período de la segunda reelección de Vázquez en el gobierno.

¹ Licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar). Educadora Social por el Centro de Formación y Estudios de Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Doctoranda en Educación, por la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Santa Fe - Argentina. Docente del Programa Apex Cerro - (Udelar). Coordinadora Territorial de la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE). Consejo Directivo Central (CODICEN). Contacto: leticiaberrutti@gmail.com

Esta publicación, de la Colección Biblioteca Plural, herramienta de divulgación científica de la Universidad de la República, se organiza en diez capítulos, la cantidad de artículos que la componen, profundizando en tres aspectos sustantivos del desarrollo y concreción de las políticas educativas analizadas. Por un lado los *procesos de gobernanza educativa*, las transformaciones y/o énfasis que en el período analizado fueron encontrando, partiendo por sustantivos análisis de caracterización de las políticas educativas en Uruguay, dando cuenta de las diversas innovaciones desarrolladas a partir de las cuales diferentes autores y actrices del sistema educativo se ven implicadas a participar, incidir, modificando en muchos casos la matriz de los procesos de gobierno educativo- institucionales. Por otro lado se analizan las complejidades en torno a la implementación y sostenimiento de las políticas de inclusión educativa, los desafíos que esta perspectiva imprime en las estructuras institucionales jerárquicas y con altos niveles de hermetismo fundacional, apegadas a los mandatos fundacionales, quedando poco margen para la diversificación de propuestas que apuesten a la inclusión. Finalmente, los y las autoras dedican la última sección del libro al desarrollo del análisis de los procesos de profesionalización docente en Uruguay en el período señalado, trayendo a la escena de las reflexiones las posturas de los y las protagonistas de los procesos de enseñanza-aprendizaje, sus argumentos y propuestas y cómo esto ha dialogado o no con las estructuras necesarias que deberían sostener el desarrollo de la profesión docente en nuestro país.

Capítulo 1

Así tal como fue mencionado, la compiladora del libro, comienza en la primera sección del mismo, buscando señalar y profundizar aspectos de la caracterización de la gobernanza educativa, específicamente en el sistema de primera infancia. En este sentido, a través de los primeros párrafos, las y los lectores encontrarán una descripción

amplia y asertiva del marco normativo que sostiene el sistema de protección de la primera infancia, dando cuenta de la fortaleza legal del sistema y el rol preponderante que históricamente ha tenido en el Estado, en la gestión y la participación del sistema de protección, dando cuenta al mismo tiempo, sin ingenuidad de las diversas tensiones y conflictos intrínsecas a estos procesos. En este último sentido, la autora señala un cambio significativo desde la aprobación de la LUC (Ley de Urgente consideración) aprobada en el 2020 por la nueva administración nacional, que modifica muchos de los aspectos desarrollados en la normativa de protección, sobre todo en torno a la responsabilidad de la toma de decisiones.

Mancebo centrará buena parte de sus párrafos en la descripción y caracterización de las innovaciones y definiciones políticas del último período progresista, visibilizando los alcances y reconocimiento de la noción de Cuidado y la importancia de la formación de quienes cuidan. Este aspecto se concreta con la creación del Sistema Nacional integrado de Cuidados, que no exento de tensiones pone de manifiesto la importancia de integrar las dimensiones de abordaje educativas y de salud, no solo con las infancias tempranas, si no en el desarrollo de la vida. La autora coloca con lucidez, el proceso de institucionalización de la voz de la sociedad civil en este período, que si bien históricamente ha estado vinculada al desarrollo de las propuestas educativas, sobre todo en torno al Plan Caif (de gestión de OSC), no existían espacios formales de participación y articulación con el Estado. Este aspecto es uno de los tantos que caracteriza la creciente incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las propuestas educativas de primera infancia, pudiendo distinguir aquellas privadas de aquellas privadas subsidiadas por el Estado. Esta diferencia es remarcada en las estadísticas de crecimiento de la atención a través de esta modalidad, lo que la hace la política privilegiada del período. Frente a estos énfasis, la autora remarca algunos

razgos distintivos de la política, dando cuenta de la complejidad de actores y actrices de diverso poder institucional involucrados en la gobernanza de la política, lo que le imprime una alta complejidad a la coordinación y coherencia como rasgo característico.

Así, el gobierno de la primera infancia en el período progresista podríamos decir que se complejizó y formalizó, se institucionalizaron mecanismos de coordinación que no estaban formalizados aún, se incorporaran nuevas miradas e intereses de la sociedad civil, se crean nuevas estructuras y se pone énfasis y recursos en el crecimiento de la cobertura sobre todo de propuestas privadas con financiamiento estatal. Estos rasgos permiten identificar un corrimiento (a partir de la caracterización distintiva de los modelos de política) de un modelo más centrado en el poder y decisión del Estado (burocrático- jerárquico), que caracterizó a las políticas de infancia en Uruguay a características de un modelo más fragmentado con relativa relevancia del mercado en las decisiones de la política, con una orientación marcada a la definición de resultados. Si bien se produjeron estos movimientos de apertura, participación y fragmentación del sistema, la autora caracteriza al cierre del artículo una gobernanza de modalidad mixta, tendiendo al Estado como protagonista del control y regulación del sistema de primera infancia con incipientes incidencias de modalidad privada.

Capítulo 2

Virginia Coitinho, analiza en el libro, las tensiones en torno a la gobernanza en la formación docente, dimensión que tuvo importantes movimientos en el período “progresista”.

La autora comienza referenciando las teorías acerca de la gobernanza de las instituciones educativas, adelantando desde los primeros párrafos que Uruguay va a transitar en este período de un modelo de gobernanza jerárquico a un modelo de gobernanza de redes, transición que ha implicado procesos de consolidación de la

legitimidad del sistema por parte de los y las actrices del mismo, teniendo incidencia directa a nuevas formas de rendición de cuentas.

La autora va a caracterizar en detalle la estructura que comprende el sistema de formación docente, sus instituciones componentes y formas de gobierno, y en esta descripción va a marcar el importante proceso de cambio que significó la creación en 2010 del Consejo de Formación en Educación, creado a partir de la Ley de Educación (18437, de 2008). Esta creación va a motivar la generación de una estructura que permitirá ir incorporando formas e intensidades de participación en la vida y las decisiones de gobierno de la formación docente, con una clara intencionalidad de cambio de un modelo centralizado y jerárquico a un modelo participativo y plural. Junto a esta creación, y a partir de la misma, se incorpora a los y las docentes a poder ser parte activa de fondos concursables de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, asumiéndoles como investigadores y productores de innovaciones en el campo educativo.

Como señaló en los primeros párrafos, se identifica un cambio contundente en la modalidad de habitar las decisiones de la política por parte de los diversos actores y actrices del sistema, para ello la autora describe de forma exhaustiva y referenciada las características de la gobernanza en la educación superior, esbozando los rasgos de la transición sostenida. Así describe tres modelos, a los que Mancebo también hacía referencia, el modelo burocrático-jerárquico, el modelo de mercado y el modelo de redes. En esta descripción aparecen tensiones interesantes y específicas de la gobernanza de la educación superior que esbozan novedosas reflexiones para el ejemplo uruguayo. Sobre todo aparece como interesante los rasgos de un modelo de gobernanza de redes y sus requerimientos y como en este ejemplo se van conformando diversas fortalezas sobre todo en la organización de los colectivos protagonistas del sistema,

viendo necesariamente como construirse como tales en tanto órdenes, docente, estudiantil y egresados. Así la gobernanza de redes, permite necesariamente el fortalecimiento de los colectivos para poder participar activamente de las decisiones y discusiones internas al sistema.

Acompañan esta transición las innovaciones en estructura institucional que permiten estas fortalezas colectivas en la participación, y el paulatino involucramiento en las definiciones académicas y de formato. Las nuevas institucionalidades creadas, como el CFE o la ANNI, van requiriendo estructuras internas y movimientos necesarios para su desarrollo, esto en el período de 2005 a 2010 fue muy potente y significativo. Tal como señalamos, la intencionalidad política de comenzar una transición en el modelo de gobernanza de la educación superior, específicamente en la formación docente, fue gradualmente caracterizada por la creación no solo de institucionalidades sino de pequeños espacios y estructuras internos, como los institutos académicos, las comisiones locales de carrera, estructuras que promueven la organización tanto de docentes, estudiantes como egresados y egresadas, que desafían nuevas formas de participación, donde las responsabilidades y toma de decisiones ya no está centrada solo en la autoridad jerárquica del estado, sino puesta en las diferentes partes constitutivas del sistema, con la posibilidad también de ejercer el contralor y seguimiento de las definiciones pedagógicas y de gestión.

Como bien señalaba Mancebo en el primer capítulo, las tensiones en los procesos de transición de gobernanza política son parte constitutiva, y más en el caso de la formación docente donde los movimientos fueron muy significativos de cara a un modelo de participación universitario (promulgado por la Ley de educación, 2008), con órdenes fortalecidos y funciones como la enseñanza, la investigación y la extensión en pleno proceso de reconocimiento y expansión. Claramente los movimientos de

expansión y transición traen consigo resistencias propias de las históricas formas de hacer, lo que por momentos enlentece las esperadas transformaciones, sumado a que el modelo de redes al poner fuerte énfasis en la legitimidad de los cambios y decisiones e incorporar la participación plural, demanda de otros tiempos de concreción.

La autora resalta en las reflexiones finales, pero es parte constitutiva de todo el texto, la importancia del fortalecimiento de la legitimidad y efectividad del sistema al incorporar a los diversos actores y actrices del sistema en la toma de decisiones en diversos ámbitos, tanto centrales como locales. Esta legitimidad producto de la participación organizada es lo que le da fortaleza y consolidación a la estructura en el tiempo.

Capítulo 3

En este capítulo, Cecilia Pereda nos ofrece una compilación de incipientes investigaciones en torno al trabajo de las fundaciones empresariales en los liceos públicos de Uruguay. Una temática que como la propia autora lo señala no tiene vastos antecedentes de indagación e investigación en nuestro país, imponiéndose con relativa fuerza en las últimas décadas. Si bien se hace referencia a artículos que reflexionan sobre la tensión de la incidencia de lo privado en las nociones históricas del valor de lo público, así como a una investigación de su propia autoría, la temática se encuentra en pleno proceso de reflexión e investigación.

La autora presenta una primera aparente dicotomía radical, jugando con las imágenes de ángeles y demonios, como socialmente hemos construido unas miradas y juicios en torno a lo público y lo privado y en estas a la posibilidad de incidencia o no en la educación de nuestros niñas, niños y adolescentes. Varias han sido según Pereda las nociones conceptuales que han ido acompañando la incorporación de organizaciones, fundaciones y empresas a la vida educativa del país, perspectivas que

bienvenían la mutua colaboración con lo público y los aportes que en términos de eficiencia y eficacia le incorporan al sistema educativo, caracterizado socialmente por rasgos ciertamente opuestos, frente a perspectivas que resaltan los riesgos de dicha incorporación. La autora nos comparte una mirada sobre los procesos de privatización de la educación que caracteriza las formas de incidencia como exógenas y endógenas, las primeras como aquellas donde la sociedad civil es responsable de la provisión de una o más propuestas, la segunda como las diversas formas de incidencia en ideas, técnicas o prácticas más allá de que la propuesta siga siendo impartida por el Estado. Estas últimas aparecen, tal como se señalaba como respuesta a la ineficiencia del Estado en los resultados educativos esperados, produciendo un corrimiento de las lógicas del mercado a la educación, donde como efecto determinante los sentidos de lo público y el bien común se ponen en riesgo al punto que desaparecen.

De esta forma las fundaciones empresariales toman relevancia desde perspectivas filantrópicas, donde la respuesta a los problemas de acceso y permanencia en la educación son resueltos de forma particularista y meritocrática.

La autora analiza cómo a partir de la tensión instalada en torno a los resultados de acceso y baja permanencia de los y las estudiantes sobre todo en la educación media, la sociedad civil organizada, con especial énfasis las fundaciones han adquirido un espacio de disputa que si bien existe es catalogado por algunos autores como “tendencia privatizadora latente” ya que han permanecido invisibles al debate público, lo que explica también la escasa investigación y/ o conocimiento al respecto. De este modo la autora desarrollará en los apartados siguientes las formas de trabajo y principales características de las fundaciones empresariales a las que se aproximó, identificando al menos tres, emprendedurismo, padrinazgo y capacitación. Si bien la autora va señalando las características de cada una y las formas en las que las mismas se vinculan

con los y las estudiantes, sus familias y el propio cuerpo docente, destaca rasgos propios de las tres, en lo que denomina, retomando a varios autores “nueva filantropía”. Por un lado, las tres trabajan desde las desventajas sociales y la meritocracia y las tres, alimentan el discurso de la eficacia en los resultados obtenidos, esto desde cuatro dimensiones que se desarrollan con claridad en el texto, especialización, validación, concentración en la tarea y ruptura del aislamiento. Son organizaciones enfocadas a resultados, por lo que son especializadas en algunas habilidades que transmiten, sobre todo en torno a lo operativo. Su trabajo es desarrollado en equipos pequeños sobre todo de jóvenes con perfil de emprendedurismo y voluntariado y se promueven los encuentros tanto entre estudiantes como entre integrantes de la propia institución. Estos rasgos según la autora, alimentan la imagen de la eficiencia privada en detrimento de la ineficiencia estatal, desdibujando el valor de lo público y el rol del Estado educador como garante de lo universal e integral. Si bien estas nociones se activan en la medida en que ese mismo Estado no puede en muchos casos garantizar la integración, permanencia y aprendizaje, las características del “éxito” de las propuestas privadas no son replicables a nivel general en la educación pública. Sin embargo, estas propuestas privatizadoras de lo educativo han ido creciendo en el escenario del país aunque no hayan sido promovidas directamente en el caso del período progresista.

Capítulo 4

La autora Carolina Clavero nos presenta en el éste libro un artículo que busca ahondar en las raíces de los elementos constitutivos de la política educativa de inicios del 1900, poniendo especial énfasis en el lugar de las mujeres y el mandato social y cultural de la época. Esta propuesta nos muestra en el desarrollo del capítulo el lugar adjudicado a las mujeres y lo que de estos espacios fue resultando como efectos.

El texto se centra en las definiciones entre el 1900 y 1918 en la Dirección General de Instrucción Pública, donde al tiempo que se le asigna a la mujer un lugar de relevancia en el saber disciplinar y cultural de la época, se las perpetúa en el lugar de subordinación que se venía sosteniendo. Sin embargo, lo interesante es ver cómo los efectos del proceso hacen a mujeres ganando lugar en el ámbito de lo público, siendo reconocidas y escuchadas en un saber y en lugares de relevancia cultural.

De algún modo, el período propuesto para el análisis (período Batllista) trae consigo la construcción de la trama de lo doméstico en tanto construcción social. Esta noción se comienza a construir, según desarrolla la autora a partir de algunos problemas que desde las autoridades públicas se identificaban para la consecución de una nación próspera y civilizada. Uno de esos problemas tenía que ver con la dispersión geográfica y la baja densidad poblacional, ya que predominaban grandes latifundios que promovieron el trabajo masculino y aislado. Aparecía como fundamental la conformación de núcleos familiares estables que promovieran la erradicación de los vicios y permitieran una nueva moral basada en el trabajo, el ahorro y el cuerpo dominado. De esta forma, se instala una nueva sensibilidad orientada al disciplinamiento. La educación pública en medio de estos procesos va a constituir una de las principales herramientas para instalar esta nueva sensibilidad. De este modo, la mujer pasó a tener un lugar preponderante estando ligada al lugar de reproductoras de valores morales, siendo responsables del sostenimiento del hogar, lo que rápidamente se asoció al desarrollo de un orden social que consolidara la modernización de la patria.

De esta manera en el ámbito educativo se comienzan a mirar ejemplos europeos y proyectos educativos que se centraban en la enseñanza de las labores domésticas y la economía familiar, aspecto que se retoma con énfasis durante el período mencionado.

Así la enseñanza de la mujer en tanto disciplina científica se comenzaba a identificar como la clave del progreso.

Una de las estrategias desarrolladas para la generación de diversas propuestas educativas, fue la designación de maestras normalistas a misiones al exterior del país, como forma de aprender de primera mano las estrategias desarrolladas para el progreso en países como Francia, Inglaterra o Norteamérica. Estas experiencias nutrieron a su regreso instancias de formación, de publicaciones y sentaron también precedentes para el programa de escuelas rurales aprobado en 1917, que si bien tuvo otras influencias, la perspectiva de formación en el hogar cumplió un papel preponderante, siendo las mismas maestras misioneras las participantes de la redacción.

Durante el período batllista y con el claro objetivo de la transformación cultural, la formación de las mujeres en tanto agentes de cambio fue una característica.

Si bien como fue mencionado al inicio el lugar de las mujeres no era cuestionado desde las autoridades, fueron estas que capitalizaron este movimiento para apropiarse de oportunidades de visibilidad, crecimiento profesional, académico, implementando cursos, formaciones posicionándose en el espacio público con un reconocimiento hasta el momento sin precedentes.

Aparece de forma muy interesante la reflexión final en torno al papel asignado a las mujeres de refundación de un nuevo orden social en tiempos en donde ni siquiera poseían la condición de ciudadanas, lugar que se ve tensionado nuevamente en momentos en donde las mujeres ingresan masivamente al mercado laboral, continuando con su lugar de sostenedoras de ese orden social desde la función reproductiva del hogar y agregando una segunda jornada fuera del ámbito doméstico. Esta doble jornada y lugar acrítico de las políticas fué según la autora, cuestionado, retomado en el marco de las políticas de la era progresista incorporando estrategias y ámbitos de reflexión y

abordaje. Sin embargo, sigue siendo un desafío desarrollar prácticas y saberes de igualdad y corresponsabilidad entre géneros en el ámbito educativo.

Capítulo 5

El segundo capítulo de la sección en torno a las políticas de inclusión educativa, nos propone una mirada acerca del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTE) de la ANEP, aprobado en 2015 e implementado desde 2016 hasta la actualidad. Si bien el sistema continúa siendo una política de la ANEP, el presente artículo va a analizar los cambios aparejados en la política hasta el año 2019.

Desde el 2005, primera asunción del gobierno progresista comienzan a implementarse a partir del llamado Plan de Equidad diversas propuestas, planes, programas que apuntan a promover la continuidad y revinculación educativa de adolescentes y jóvenes acompañado de propuestas culturales y alternativas que buscaban alcanzar aprendizajes significativos en los y las estudiantes. Así para fines del 2015 se aprueba el denominado SPTE con el objetivo de proteger las trayectorias educativas de niños, niñas y adolescentes, rearticulando las propuestas aisladas de la ANEP, creando dispositivos específicos de trabajo descentralizados y territorializados que permitieran una cercanía con los subsistemas y el territorio. De esta forma se intentaba dar un giro en la concepción de política educativa, buscando materializar una perspectiva universal y sistémica. Se trata de un sistema que argumenta al acompañamiento como factor fundamental para la protección de las trayectorias educativas, sobre todo para garantizar el acceso universal y el sostenimiento de la continuidad.

El artículo desarrolla los conceptos claves de la política y analiza sobre todo las tensiones y dificultades para su materialización territorial.

Asimismo describe de forma detallada las claves conceptuales de la política, sus diversos componentes y cómo ambos deberían articularse en los territorios. Estas articulaciones revisten innumerables complejidades. Así la noción de Inclusión educativa se liga desde sus parámetros conceptuales principalmente con el acceso y permanencia al sistema educativo formal, buscando revertir situaciones de exclusión que atentan contra el derecho a la educación promovido. Lo interesante del escrito es que va conjugando estas nociones conceptuales con el supuesto de la apropiación que las sostienen, por parte de las instituciones, colectivos y mandos medios y que no necesariamente se dan en la realidad de los subsistemas y territorios. La misma perspectiva es asociada a la noción de intersectorialidad, aspecto fundante de la política en territorio.

Este análisis es enriquecido y fundamentado por la perspectiva y valoración de quienes son parte de la política. Así la autora menciona, al menos, cinco elementos que son analizados desde la voz de los y las actrices, la débil formalización de los acuerdos entre actores institucionales que logren consolidar una articulación que arroje resultados esperados; la escasa experiencia de las instituciones educativas en la coordinación interinstitucional, así como falta de normas claras para la participación, lo que deja librada a la buena voluntad de las figuras a cargo de las instituciones; Formas muy dispares de cooperación y articulación que terminan dependiendo de cada territorio; Fragmentación histórica entre subsistemas que complejiza cualquier diálogo y articulación; Miradas divergentes en torno a la implementación del sistema entre el nivel meso y en nivel territorial, el territorio coloca de forma sostenidas las dificultades internas de la propia ANEP para el desarrollo y consolidación de el acompañamiento y encuentros necesarios, finalmente este último punto se liga con la brecha que se identifica entre el diseño de la política y su capacidad de concreción.

Este exhaustivo análisis de la política de protección de trayectorias nos devuelven interesantes dimensiones para la reflexión, ya que por un lado logra colocar nuevos discursos de protección e integralidad de un sistema históricamente fragmentado, pero que lucha cotidianamente en los territorios y en el nivel central con la burocracia y jerarquías propias del sistema que junto a su histórica fragmentación han sido, para quienes protagonizan la política las principales barreras para la instrumentación y concreción de los resultados esperados.

Capítulo 6

Pablo Marianovich continúa en su artículo haciendo énfasis en la política de protección de trayectorias pero sobre todo por su carácter mandato de desarrollo territorial, así el autor analiza los alcances de las coordinaciones existentes entre políticas sociales y educativas para la protección de las trayectorias de niños niñas y adolescentes en cuatro barrios de Montevideo. Se trata de un estudio comparativo, comprendido en el período del 2015 al 2019. Este estudio se encuentra, tal como lo señala el autor, entre dos campos de problemas que desafían a las políticas, el de la inclusión educativa y el de la intersectorialidad en la construcción de mayores niveles de integralidad.

De forma muy interesante el autor va a indagar cuales son los movimientos, características, posibilidades y tensiones suscitadas en esta interseccionalidad, en el entendido que la implementación de las políticas públicas la participación activa de diversidad de actores sociales las enriquece y dan soporte.

De este modo se presenta la noción de intersectorialidad, asumiendo la necesidad de equilibrar los diferentes niveles de coordinación desde lo técnico y lo político en tanto dimensiones fundamentales del mismo proceso. Desarrollando este inicio, Marianovich presenta un breve estado de situación de las políticas de inclusión

educativa en los últimos años, resaltando la multicausalidad de los fenómenos de desvinculación y la necesidad de que el abordaje de la misma sea también desde múltiples intervenciones, aspecto que fundamenta la necesidad de profundizar en estrategias intersectoriales. El autor incorpora además la dimensión compleja de la estructura institucional de la administración de la educación pública, sus características e instituciones regentes, complejizando las coordinaciones a la interna de la propia estructura de la ANEP.

El autor desarrolla de forma breve pero acertada el advenimiento a partir del año 2005 de un discurso político centrado en la inclusión educativa y sus desafíos, acompañando los mismos por diversos programas y propuestas que apuntaban a la revisión de propuestas de los subsistemas de cara a la revinculación y permanencia educativa. Se pondrá especial énfasis en la segunda etapa de políticas de inclusión, a partir del 2015 con la creación del SPTE, sistema de protección de trayectorias educativas. Este sistema, como también fue mencionado en el artículo anterior, además de tener como objetivo la mejora del acceso y la permanencia fundamentalmente en la educación media básica, se propone superar la lógica fragmentada de la ANEP y fortalecer las acciones interinstitucionales en territorio. De algún modo es la política que se encuentra en ese intersticio que menciona el autor al inicio entre la inclusión educativa y la intersectorialidad del territorio.

El autor desarrollará en las páginas siguientes los principales hallazgos de la investigación en los cuatro barrios seleccionados. Parte por señalar que en el período analizado de 2015 a 2019 todavía eran muchas las redes comunitarias interinstitucionales funcionando en los barrios, si bien se detecta una participación intermitente de los centros educativos, cuando están ofrecen gran riqueza al sentido de la red. Estas redes según el autor se han fortalecido a través de la realización de ferias

educativas, actividades culturales y deportivas de cara al encuentro entre estudiantes y sobre todo a la democratización de la información existente en torno a las propuestas educativas de los territorios. En este mismo sentido son redes que han logrado en muchos casos caracterizar las necesidades educativas de los y las adolescentes contribuyendo a la construcción de demandas territoriales. Si bien no siempre es claro para el territorio la materialización del SPTE en tanto política, las redes se fueron constituyendo en lugares donde ha resonado el discurso de la protección de trayectorias a través de la participación de las UCDIE (equipo territorial del SPTE), buscando generar respuestas de protección a situaciones individuales, además de las acciones territoriales y comunitarias. En este sentido uno de los aspectos que traen las voces de los y las entrevistadas según el autor es la inexistencia de un mandato institucional claro en torno a la participación de las instituciones educativas en estos espacios. Al dejarlo supeditado al interés y reconocimiento de cada institución, la participación comunitaria de los centros está erigida en torno a voluntades individuales. Esta falta de definición política sumada a la alta rotación de docentes y figuras de referencia de los centros, hace muy vulnerable la participación de las instituciones.

Esta debilidad de la política en territorio se ve reforzada por la dificultad del territorio para hacer llegar las demandas al nivel central, generando una brecha cada vez más compleja de trabajar.

Si bien el autor resalta los esfuerzos y avances que ha constituido el SPTE en tanto política de inclusión con una fuerte incidencia en la intersectorialidad, los desafíos por delante son muy importantes sobre todo en torno a la integralidad de acciones, visiones y estrategias.

Capítulo 7

Los aportes y hallazgos de Vanesa Sanguinetti nos permiten en este capítulo poner el foco en las trayectorias educativas universitarias sobre todo con una mirada analítica en torno al rezago y la desvinculación y sobre estas las estrategias desarrolladas por la Udelar entre los años 2006 y 2018.

En el marco de la democratización de la educación superior y frente a las acciones de flexibilización de las condiciones de ingreso a las universidades, en tanto proceso ocurrido no solo a nivel nacional sino regional, denominado como tercera reforma, donde se masifica el ingreso a las universidades y sobre todo comienzan a acceder sectores sociales históricamente excluidos de los ámbitos educativos académicos. Este proceso democratizador trae aparejadas preocupaciones en torno a la inclusión y la equidad para la permanencia en las aulas, ya que la desvinculación estudiantil se transforma en una variable significativa. La autora presenta varias posiciones de argumentación en torno a las posiciones que colocan la responsabilidad en los y las estudiantes y aquellas que como la autora sostienen que tanto el rezago como la desvinculación son efectos del interjuego exclusión-inclusión académica, asumiendo la existencia de factores académicos que inciden en ambos movimientos.

En el artículo se distinguen al menos tres momentos de reformas significativas en las Universidades de América Latina, el primero la Reforma de Córdoba (comienzos del siglo XX), el segundo, aquella que se desprende de la mercantilización de la educación superior y la tercera reforma tiene que ver con la masificación y la internacionalización. Es este último movimiento que trae consigo en la actualidad la tensión en torno a la inclusión y la equidad, ya que se produce una *inclusión excluyente* según se señala, ya que a la vez que se democratiza el acceso se excluye a aquellos y aquellas estudiantes que en general no poseen un capital cultural acorde a los

requerimientos e integración a la vida universitaria. En este sentido siguiendo la posición de varios autores, se identifica como muchas de las estrategias de apoyo o sostenimiento de las trayectorias de estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorecidas, como tutorías o apoyos económicos son estrategias acotadas y aisladas que no cuestionan o apuntan a transformar la desigualdad estructural.

Luego de realizar una breve síntesis de las acepciones de la inclusión en general, la autora va a desarrollar la noción de inclusión académica analizando las innovaciones en los procesos de enseñanza y sus efectos en términos de inclusión.

La autora señala tres dimensiones que hacen a la inclusión académica y cómo su desarrollo puede transformar la permanencia de los y las estudiantes universitarios. Así señala cómo el desarrollo de la cultura académica (estrategias institucionales, curriculares, de enseñanza y de evaluación) junto con el lenguaje académico-disciplinario y el conocimiento académico son procesos de necesaria apropiación para la comprensión y alfabetización en la vida universitaria.

Así la noción de inclusión académica es más ambiciosa que la de inclusión educativa ya que apunta al acceso, permanencia y mejora del desempeño universitario.

Aparecen algunas claves en para el desarrollo de las dimensiones necesarias para la inclusión académica, siendo una de ellas el aula, en tanto lugar de constitución de comunidades educativas, necesarias para la apropiación del lenguaje, participación en los propios procesos de formación, adquisición los rasgos propios de las disciplinas, entre otras.

La autora recorre de forma fundamentada y con datos significativos el rasgo de inclusiva de la realidad de la Universidad de la República, esto lo explicita a través de la caracterización de diversas estrategias desarrolladas desde el retorno a la democracia, intensificando el proceso de democratización durante el período de Rodrigo Arocena de

2006 a 2014. El mismo período significó expandir la matrícula pero acompañarla por estrategias de flexibilización de procesos de enseñanza, haciendo parte de la formulación de los mismos principalmente al orden estudiantil. La segunda reforma, como se denominó este período, buscó, invocando a la Reforma de Córdoba acercar la universidad a los problemas sociales, buscando que el desarrollo académico de la universidad se pusiera al servicio de la resolución de problemáticas concretas, lo que impulsó reformas en planes de estudio y desarrollo universitario en el interior del país.

Con cambios en los énfasis y propuestas la UdelaR en su período regida por Roberto Markarian también puso notable énfasis en el acceso democrático a la enseñanza superior, buscando dar continuidad a algunas políticas de carácter más central poniendo énfasis en la enseñanza y la investigación.

El recorrido de la autora nos propone la significativa reflexión en torno a la necesidad del desarrollo de la inclusión académica como estrategia compleja de abordaje de la democratización del acceso a la UdelaR. Si el mismo no está acompañado por políticas de enseñanza que logren acercar a los y las estudiantes a la cultura universitaria en toda su complejidad, la deserción seguirá siendo una realidad.

Capítulo 8

En el capítulo 8 del libro y siguiendo las diversas búsquedas e investigaciones en torno a las trayectorias educativas, Gabriela Tapia nos acerca una nueva mirada en torno a las políticas de educación superior, esta vez desde la perspectiva de las TIC (tecnologías de la información y comunicación).

El desarrollo de la tecnología en los últimos treinta años ha expandido el conocimiento y las posibilidades de acceso y adquisición del mismo, ha logrado mayores canales de difusión y ha permitido la democratización de la información disponible a nivel global. Con la comunicación se dan procesos similares, donde la

posibilidad de expansión ha logrado, según nos trae la autora, mejorar de forma significativa los mensajes y las formas de transmisión de los mismos. Estas transformaciones claramente desafían a la educación superior y sus mecanismos de desarrollo, siendo objeto de análisis sobre todo los primeros años de la carrera universitaria.

La autora retoma, como otras autoras del libro, la conceptualización de Flavia Terigi sobre trayectorias educativas, resaltando la diferencia entre trayectoria teórica y trayectoria real. Esta distinción junto con la noción de dispersión mínima, noción que da cuenta de los términos de homogeneización de las propuestas educativas, permiten reflexionar en torno a las estrategias de enseñanza aprendizaje desarrolladas por las y los docentes universitarios en el marco de un mundo en constante transformación y de una matrícula universitaria que también desafía estos procesos siendo cada vez más heterogénea en edades trayectorias y procedencia.

Una de las mayores tasas de rezago en la trayectoria universitaria se da entre el primer y segundo año de la carrera, en este sentido se profundiza en torno a dos nociones significativas la de exclusión académica y deserción voluntaria. Se desarrollan ambas nociones incorporando interesantes resultados de estudios de las matrículas de las diferentes facultades con datos significativos en torno a las edades y su continuidad, procedencia, inserción en el ámbito laboral, género, entre otras variables, Estos datos aportan una mirada compleja sobre el acceso pero sobre todo la posibilidad de permanencia, dejando claro que no hay un único factor académico o social que lo delimite.

Frente a los desafíos que la heterogeneidad produce en las estrategias de enseñanza por parte de los y las docentes, las TIC pueden transformarse en aliadas para favorecer la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

No solo podemos incorporar estas tecnologías para mejorar el acceso, sino también en la divulgación de conocimiento y el diseño de estrategias de enseñanza que modifiquen algunas formas históricas de hacer que muchas veces perpetúan prácticas expulsivas.

De este modo la pandemia producida por el COVID-19 transitada fundamentalmente durante el año 2020 desafió el desarrollo y uso de las tecnologías en toda su expresión. De este modo las TIC se transformaron en la posibilidad de acceso y continuidad de los procesos de enseñanza aprendizaje. Si bien el acceso, específicamente en la educación superior se ve determinado por el acceso a los materiales y servicios, el desarrollo de entornos virtuales de aprendizaje se vuelve fundamental para propiciar aprendizajes significativos. La posibilidad de conectividad, los entornos educativos virtuales junto a los denominados recursos educativos abiertos, lograron transformar la posibilidad de la UdelaR de migrar más del 80% de su modalidad presencial a la virtual en tiempos de pandemia. Si bien esto da cuenta de los esfuerzos de la universidad por sostener los procesos de enseñanza y aprendizaje, las inequidades fueron muy significativas, ya que como se mencionó anteriormente la participación en los entornos virtuales y el acceso a la tecnología en particular depende mucho de los contextos socioeconómicos tanto de estudiantes como docentes. Poner recursos tecnológicos a disposición de los y las docentes, así como transformar estrategias de enseñanza fueron señales necesarias.

Si bien queda de manifiesto que fue un desafío muy importante el desarrollo virtual de las actividades de enseñanza aprendizaje en la UdelaR, caracterizado por varios aspectos que la autora deja de manifiesto que logran reflexionar sobre las condiciones de desarrollo de la tarea docente y el acceso de los y las estudiantes, la

UdelaR logró sostener sus actividades poniendo énfasis en el desarrollo de las TIC como aliadas para el desarrollo académico.

Capítulo 9

Iniciando la última sección del libro, donde las dimensiones de la profesionalización docente son protagonistas, Soledad Petit nos propone reflexionar en torno al déficit de docentes de educación media y su postergación en la agenda educativa, tomando el período de análisis de 2005 a 2018.

La autora nos presenta una principal preocupación radicada en la baja titulación de los y las docentes de educación media, los cuales no logran cubrir la demanda educativa de las instituciones. Se presentan los datos de los últimos censos docentes, dando fundamento a tal preocupación. La consecuencia directa de esta situación radica en la incorporación en las aulas de personas sin formación docente, así como la virtualización en algunos casos para mayor acceso a grupos.

Las tensiones que esto trae aparejado deben ser parte de una agenda política que las incorpore y trabaje para su solución, la autora nos describe el contexto de incorporación de las diferentes temáticas a la agenda pública y política señalando la necesidad de su incorporación en la medida en que existen posibles soluciones, así como un cuerpo de conocimientos por parte del orden político que dé cuenta de su abordaje. En este sentido la autora presenta la metodología de abordaje de esta temática en una investigación cualitativa que permitió arribar a algunos resultados que se desarrollan.

A continuación se caracterizan los factores que, según la investigación, expresan la postergación del déficit de docentes en educación media en la agenda política. Por un lado se señala la falta de información sistematizada y clara en torno a la temática, este aspecto no permite una visibilidad de la dimensión del problema. Por otro lado, se

tensan y ponen en juego aspectos de carácter institucional que se destacan como la formación docente y su incidencia en la culminación de la carrera, los sentidos y el papel de la educación media en los procesos de formación de los y las adolescentes y jóvenes, la estructura académica de la educación media, sus currículas y competencias. Con diferencias en algunas perspectivas aparece con fuerza la noción de la complejidad del tema ya que debería ser abordado por un consenso entre lo social, político, parlamentario, interinstitucional y sindical.

La autora resalta así el papel de las ATD y los sindicatos docentes, exponiendo las diferentes propuestas que como colectivos organizados han buscado desarrollar para posibilitar avances en este sentido. Varios de estos colectivos parten señalar que se hacen imprescindibles acciones institucionales por parte de la ANEP para cubrir la demanda de docentes sobre todo frente al crecimiento del acceso a la educación media, contemplando las propuestas que desde el cuerpo docente se vienen presentando.

Aparecen divergencias entre los sindicatos docentes con perspectivas y acciones que abordan el tema de forma distinta, con acciones que propicien cambios o bien con posturas de responsabilidad institucional sin el abordaje de acciones concretas.

Se señala, por parte de los diferentes colectivos organizados a los que se accedió, en las entrevistas las barreras político institucionales que han habido sobre todo por haber construido otras prioridades sobre todo curriculares que dejan de lado aspectos que son más estructurales del sistema y que implican, según algunos colectivos un liderazgo educativo claro para ser integrado a la agenda y abordado con propuestas que integren su complejidad.

Queda de manifiesto que el tema no ha adquirido el lugar de relevancia que requiere para ser abordado por la agenda política. Factores históricos, institucionales y

de liderazgo han incidido en esta ausencia que se fundamenta también en la complejidad de su abordaje por las implicancias de sus efectos.

Capítulo 10

Finalizando los artículos que hacen parte de este libro, Sof Velázquez, nos comparte la postura de la Asamblea Técnico Docente, en torno a la tensión entre la tradición normalista y la universitaria, durante el período comprendido entre los gobiernos frenteamplistas.

La autora señala que desde el advenimiento del primer gobierno frenteamplista resurge en el ámbito educativo la discusión en torno a si otorgar o no carácter universitario a la formación docente. Varias fueron las acciones y discusiones desarrolladas en este período, desde la promulgación de la ley de educación en 2008 hasta la redacción de varios proyectos de ley e impulso de iniciativas dentro las instituciones. La ATD fue protagonista de estos procesos de discusión, reflexión y concreción.

En el marco de la noción de matriz política desarrollada por otras autoras que retina, se analiza el comportamiento de los actores en función de tres elementos; sus intereses, sus recursos y capacidades y sus ideas. Estos mapas cognitivos que se forman a partir de las ideas se conjugan con los valores e identidades que tienen quienes forman parte de las instituciones. Estos elementos se ordenan según las prioridades, diseñando en función de determinados objetivos las estrategias que logren materializar sus intereses en acciones y políticas concretas.

La autora va a desarrollar una detallada e interesante caracterización de la ATD de formación docente, su génesis, funcionamiento y transformaciones, de la mano del desarrollo de la vida institucional que describe. En el artículo se describe a esa

organización de docentes como uno de los colectivos con mayor incidencia por su capacidad de posicionamiento y propuesta.

Se instala a continuación la discusión, instalada en las últimas décadas en América Latina en torno a la transición al formato universitario de la formación docente. Este proceso tiene posturas a favor que la fundamentan y defienden y aquellas que mantienen la tradición normalista. En Uruguay, a partir de la promulgación de la ya mencionada ley de educación y el debate público propiciado se instala un cambio en la perspectiva normalista, propiciando cambios institucionales. En este sentido la ATD propone un modelo de carácter universitario pero no bajo la órbita de una institución universitaria, retomando formatos tales como la ley orgánica de la UdelaR. Esta perspectiva se fundamenta en una serie de problemas que se identifican en la formación. Por un lado la fragmentación a raíz de una amplia diversidad de planes, identidades institucionales divergentes, dificultad para la resolución de problemáticas propias y la señalada falta de transparencia en aspectos de administración y gestión de recursos. Estas problemáticas identificadas previo a los períodos frenteamplistas llevaron posicionarse frente a la necesidad de un cambio curricular más que de carácter institucional, sin embargo a partir de la promulgación de la ley de educación y los debates en ese sentido la ATD defendió la creación de una Universidad de la Educación, dejando de lado los posicionamientos anteriores, comenzando una tarea minuciosa por aportar al debate en esa dirección. Así se inicia un camino de construcción del carácter universitario de la formación docente, se realizan transformaciones e innovaciones de carácter curricular, académico e institucional. El artículo desarrolla de manera interesante las innovaciones mencionadas y las posturas que en este sentido tomó la ATD. La autora se detiene en la investigación como punto de conflicto ya que lo que se había definido por este colectivo como dimensiones y espacios de investigación no es

retomado y a estos efectos se reduce. De este modo, al ir ingresando a los debates y discusiones en torno a la transformación hacia el ámbito universitario, se comienzan a identificar las tensiones con la UdelaR y sus perspectivas, señalando varios riesgos por los que se transita, entre ellos los que hacen a las competencias entre las formaciones, experiencias e incidencia de profesiones de los educativo y social que no tengan directa formación en educación. Se alegan cambios en las reglas de juegos tal como se retoma de las actas de la ATD de 2005. Ya en el segundo período del frente amplio donde la formación docente pasó a un plano de prioridad y frente a cambios significativos en torno a la creación de la nueva institucionalidad, se ensanchaba la brecha entre las perspectiva político institucionales y las posturas de los docentes, identificando la desacreditación de las ATD por parte de las autoridades. Con pocas alianzas en el ámbito político el proyecto de caminar hacia una propuesta universitaria quedó en suspenso. En este sentido aparece una tensión latente que el sistema político y los colectivos organizados no han logrado dirimir, lo que propone nuevas líneas de análisis para las políticas educativas.