

**I ENCUENTRO DE INVESTIGADORES DEL
ÁREA SOCIAL DE LA REGIÓN NORESTE
DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**

I Encuentro de Investigadores del Área Social de la Región Noreste de la Universidad de la República

23 y 24 de octubre - 2017
Lago Merín

Patricia Viera, Karina Nossar, Tabaré Fernández, Mahira González,
Cecilia Rodríguez, Fernando Acevedo, Pablo Menese, Rocío Zaballa,
Mariana Porta, Mauricio de Souza, Leticia Azevedo, Pablo Díaz,
Rodolfo Franco, Beatriz Sánchez, Amalia Stuhldreher,
Virginia Morales, Gustavo Ferreira, Gabriela Nogueira.

Compilador:

Enrique Mazzei

Director del Centro de Estudios de la Frontera



En portada: Amanecer en Lago Merín
Foto de Enrique Mazzei - Enero 2018

© Universidad de la República del Uruguay
Comisión Coordinadora Interior
Centro de Estudios de la Frontera

1ª Edición - 2018

Edición gráfica: Claudio Ortiz (claudioysumac@gmail.com)

Impresión y encuadernación
Mastergraf S.R.L.
Hnos. Gil 846 - Tel.: 2303 4760*
Montevideo - Uruguay
Depósito Legal XXX.XXX

Comisión del Papel
Edición amparada al Decreto 218/96

ISBN: 978-9974-0-1600-2

Índice

| | |
|---|----------|
| Presentación..... | 7 |
| Estudios sobre políticas de democratización e internacionalización de la Educación Superior en regiones de frontera: reflexiones metodológicas | |
| <i>Patricia Viera Duarte.....</i> | 11 |
| Enseñanza de lenguas en la frontera riverense | |
| <i>Karina Nossar Toranza.....</i> | 27 |
| Factores estructurales que afectan la persistencia estudiantil en la región noreste de Uruguay | |
| <i>Fernando Acevedo.....</i> | 37 |
| La descentralización y la diversificación de la oferta educativa de Educación Superior de la Universidad de la República en la región Norest | |
| <i>Pablo Menese Camargo - Rocío Zaballa del Palacio</i> | 53 |
| Teoría social, regionalización histórica y mecanismos que inciden en la desigualdad educativa en Uruguay | |
| <i>Tabaré Fernández, Cecilia Rodríguez y Mahira González.....</i> | 83 |
| Educación y anclaje territorial en frontera en los centros de atención a la infancia y la familia | |
| <i>Mag. Mariana Porta Galván</i> | 113 |
| La frontera rural uruguayo-brasileña y su población rural | |
| <i>Mauricio de Souza Silveira</i> | 131 |
| Ganaderos familiares y forestación en Cerro Largo | |
| Perspectivas locales en Arévalo y Centurión | |
| <i>Letícia Fátima de Azevedo, Pablo Díaz, Rodolfo Franco y Beatriz Sánchez ..</i> | 145 |

| | |
|---|-----|
| Clivajes nacionales y territoriales frente a las energías renovables Una mirada desde el Noreste del Uruguay | |
| <i>Amalia Stuhldreher y Virginia Morales Olmos</i> | 173 |
| Bases para el desarrollo de un Observatorio productivo en la región noreste | |
| <i>Gustavo Ferreira, Gabriela Nogueira y Virginia Morales</i> | 197 |

Presentación

Esta publicación constituye la comunicación de las ponencias realizadas en la Primera Reunión Anual de Investigadores de los Proyectos de Desarrollo Universitarios del Área Social de la UdelaR en su área del Noreste del país, efectuada los días 24 y 25 de octubre de 2017 en el Hotel del Lago Merín.

Esa Reunión, que se repetirá anualmente, tuvo por objetivos promocionar intercambios académicos entre investigadores del Área Social del Noreste de la UdelaR a los efectos de reforzar su carácter colectivo integrado por docentes que, desde sus distintas jerarquías, trabajan cotidianamente en la consolidación de los objetivos básicos de la UdelaR en términos de docencia, investigación y extensión universitaria.

La agenda del evento consistió en la participación individual y en equipos de un total de 26 docentes quienes expusieron sus proyectos de investigación en sus distintas etapas de concreción, las que motivaron intercambios y debates de relevante pertinencia para la formación académica de los participantes.

Las temáticas abordadas constituyeron un variado espectro acerca de cuestiones relativas a las políticas educativas implementadas en el área del Noreste, la vulnerabilidad social de las sociedades fronterizas uruguaya-brasileñas, la producción familiar, migración rural, la producción de energías renovables y sustentabilidad territorial.

La Profesora Mariana Porta Asistente del PDU Centro de Estudios de la Frontera (CEF), en su relatoría de la Reunión sintetiza que:

En cuanto a los temas, la estructura productiva de la región y sus efectos, surge como uno de los aspectos más abordados. Las perspectivas sobre los aspectos productivos comprendieron tanto miradas regionales, como locales. Se destacó, tanto el interés por el registro preciso del dato relevante que permita la mirada generalizadora, como el efecto de la actividad económica en los actores más vulnerables, sus perspectivas y vivencias.

G. Ferreira, G. Nogueira y V. Morales tematizaron la producción, con la propuesta de desarrollo de un observatorio productivo. El tema de las grandes extensiones rurales de frontera, fue desarrollado por Mauricio de Souza. También se trató la producción forestal desde diversos actores: L. F. de Azevedo, P. Díaz, R. Franco, B. Sánchez desarrollaron el tema de los ganaderos familiares y la fo-

restación en Cerro Largo. Asimismo, se expuso sobre el desarrollo territorial sustentable en relación a las energías renovables –A. Stuhldreher y V. Morales–. Se abordó además el tema de la vulnerabilidad social como resultado de los déficits socioeconómicos y de una particular construcción desde perspectivas binacionales –M. Porta e Y. Álvarez–.

Otro tema enfocado desde diversas perspectivas, fue el de las políticas públicas educativas y lingüísticas. Se cubrió una amplia gama dentro de los ciclos educativos: la educación de la infancia y la familia, la educación básica y media, la terciaria de formación docente, la terciaria de UdelaR con su proceso de descentralización y el abordaje de la enseñanza de la lengua en frontera, fueron objeto de diversos estudios con metodologías que cubrieron desde los casos hasta los datos agrupados regionalmente.

Fueron consideradas tanto en las definiciones u omisiones desde los marcos institucionales, como las respuestas y efectos entre los implementadores, los educadores y la población estudiantil.

En este grupo se encuentran los trabajos de M. Porta: Centros CAIF de frontera en Cerro Largo, T. Fernández, M. González y C. Rodríguez sobre regiones y desigualdad en educación básica y media en Uruguay, F. Acevedo sobre factores estructurales que afectan la persistencia estudiantil en la región Noreste, P. Menses sobre la descentralización de la oferta educativa en educación superior en el Noreste, P. Viera con estudios comparados sobre democratización de la educación superior, G. Menni, acerca de la autorregulación para el bienestar y la resiliencia educativa y K. Nossar sobre enseñanza de lenguas en la frontera riverense.

Como tercer agrupamiento de temático, estuvo presente el tema de las trayectorias, tanto desde la historicidad, como así también trayectorias educativas o vitales vinculadas a los modelos productivos y las construcciones de las realidades culturales. En este eje se encuentra el trabajo de I. Barreto titulado “Cuando el pasado explica al presente: miradas interdisciplinarias a los procesos poblacionales al N. del territorio”, como también varios de los trabajos ya nombrados.

Más allá de las convergencias temáticas, se resalta la importancia de los núcleos que iniciaron debates, o evidenciaron nuevos intereses emergentes. Ambos constituyen puertas abiertas a discusiones y construcciones colectivas que podrían alimentar instancias futuras.

Tal es el caso de los conceptos de frontera, cultura y vulnerabilidad. ¿Qué caracteriza a la frontera como territorio? ¿Qué tan abarcativo es el concepto de cultura? ¿Desde qué indicadores nos aproximamos a comprender la vulnerabilidad social? Ya sea por convocar marcos teóricos diferentes, complementarios o no, o por cruzar diversas áreas disciplinares con distintas connotaciones, estas categorías teóricas invitaron a discrepancias y reflexiones provocativas.

I Encuentro de Investigadores del Área Social de la Región Noreste
de la Universidad de la República

También el debate metodológico estuvo presente. El mismo recorrió tanto los criterios de validez, como las dificultades de las fuentes para el tratamiento de datos binacionales o el rastreo de datos históricos, o los debates entre las técnicas cualitativas y cuantitativas: lo que cada uno recorta y aporta.

Es de destacar, que el diálogo entre disciplinas, los diversos abordajes metodológicos, y las distintas jerarquizaciones a cargo de los investigadores, dan cuenta de una riqueza que suma y promete. Las diversas miradas sobre los mismos objetos de estudio, le dan a este colectivo de investigadores convocados, un carácter de singular interés y generan gran expectativa respecto a los encuentros futuros.

La documentación y ordenamiento de las intervenciones constituyen el material de esta publicación cuyo carácter básico es de una compilación de exposiciones válida en sí misma a los efectos de su comunicación a todos los interesados en nutrirse de esos nuevos conocimientos.

Merece agregar y agradecer el apoyo a la coordinación del evento del Profesor Mauricio de Souza, Asistente del CEF.

Finalmente, desde la Coordinación del evento se evalúa su realización en su impacto para la consolidación de la identidad académica de los convocados y de sus expectativas futuras como actores principales del desarrollo de la UdelaR en el área del Noreste del país.

Las intervenciones realizadas se ajustan al siguiente índice de autores y temáticas.

Prof. Enrique Mazzei
Compilador
Director Centro de Estudios de la Frontera
Director de la Casa de la Universidad de Cerro Largo
Comisión Coordinadora del Interior
Universidad de la República

Melo, agosto 2018.

Estudios sobre políticas de democratización e internacionalización de la Educación Superior en regiones de frontera: reflexiones metodológicas

Patricia Viera Duarte¹

Resumen

En la Primera Reunión Anual de Investigadores del Área Social del Noreste de UdelaR, se presentó este trabajo realizado en el marco de una línea de investigación del Centro de Estudios sobre Políticas Educativas (CEPE) que tuvo como propósito compartir algunos avances y tensiones del proceso de implementación de políticas de democratización de la Educación Superior en ciudades fronterizas de Brasil y Uruguay entre 2008 y 2018, con foco en las convergencias entre instituciones radicadas en ciudades vinculadas de ambos países. En este artículo, se pretende compartir algunas reflexiones metodológicas que surgen del proceso de búsqueda de estas políticas en regiones de frontera, con lo que se aborda también el fenómeno de la Internacionalización de la Educación Superior, tema que ha entrado a la agenda de la academia en el seno de las asociaciones de estudios comparados en Educación para realizar relevantes aportes desde enfoques teórico-metodológicos alternativos y han agregado insumos para la toma de decisiones en materia de políticas educativas en diversas partes del mundo. En esta oportunidad, se presentan algunas reflexiones sobre aspectos del método y se comentan resultados parciales de la investigación.

Palabras clave: Internacionalización de la Educación Superior. Democratización. Políticas Educativas de Frontera.

1. Introducción

En este trabajo se presentan algunas reflexiones teóricas y lineamientos metodológicos de la investigación realizada en el PDU CEPE de la Región Noreste de la Universidad de la República, que hace parte de un proyecto del Programa de Estudios Posdoctorales de la Universidad de Tres de Febrero, titulado “Estudios

1 Profesora Adjunta en el Centro de Estudios sobre Políticas Educativas (CEPE) de la Región Noreste de UdelaR. Doctora en Educación. Máster en Educación con énfasis en investigación de enseñanzas y aprendizajes. Estudios posdoctorales en Políticas Educativas en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Diploma en Diseño y Desarrollo Curricular (IBE. UNESCO).

Comparados sobre la Educación Superior en Zonas de Fronteras del cono sur de América Latina”, bajo la dirección del profesor Norberto Fernández Lamarra.

En el primer segmento del trabajo se realiza una breve descripción del diseño de investigación a fin de ubicar al lector en los diversos momentos del estudio y se presentan algunos resultados, principalmente los que se desprenden de las entrevistas a diversos actores nacionales y locales que participan en experiencias de educación en frontera y de tres *focus groups* entre investigadores universitarios, actores sociales y políticos. Estos grupos de discusión han tenido como foco las cuestiones relacionadas a los estudios comparados, la internacionalización de la Educación y los estudios de Fronteras. En ellos, han surgido nuevos abordajes relacionados a este tipo de estudios y paulatinamente han generado reflexiones sobre nuevos enfoques de comprensión de la realidad desde estos encuentros entre comparatistas y fronterólogos de Brasil, Uruguay y Argentina.

En el segundo segmento, se plantea la importancia de los estudios sobre la internacionalización de la Educación Superior que nacen en el seno de las asociaciones de estudios comparados sobre Educación² y han realizado relevantes aportes para la toma de decisiones en materia de políticas educativas en Europa, Estados Unidos y en Iberoamérica; se discute la necesidad de interacción y diálogo entre la academia y los procesos de diseño e implementación de políticas y programas educativos; y se trata de profundizar en la reflexión de los fenómenos en territorio, así como aportar nuevas perspectivas para la comprensión de la realidad desde los estudios sobre internacionalización de la educación con foco en una experiencia particular de las políticas educativas en regiones fronterizas.

Finalmente, se discuten aspectos del método y del encuadre epistémico de esta investigación en particular; con un abordaje más cualitativo e interdisciplinar que podría contribuir a una nueva línea de investigación –alternativa a la educación comparada tradicional– desde marcos epistemológicos que sustentan la producción de conocimiento en las intersecciones metodológicas de investigaciones en clave comparada para estudios de fronteras.

2. Educación Comparada e internacional y Estudios de Frontera

2.2. Presentación del estudio

Los avances de la investigación que aquí se problematiza, refieren a la primera parte de un estudio más amplio que tiene por objetivos: a) describir las políticas de democratización –de la Educación Superior– en regiones de frontera

2 Parte de estas reflexiones están publicadas en los anales del VI Congreso Nacional e Internacional de la Sociedad Argentina de estudios Comparados en Educación (SAECE): “Inclusión, Calidad y Equidad en la Educación. Pasado, Presente y Futuro en perspectiva comparada”. Buenos Aires.2017. Disponible en internet: <http://www.saece.com.ar/>.

del Cono sur de América Latina. b) Comparar los discursos de las políticas educativas nacionales y acuerdos bilaterales con las interpretaciones de los actores locales en contexto de frontera. c) Aportar a la reflexión metodológica –de las investigaciones sobre educación, internacionalización, democratización– a fin de buscar nuevos paradigmas de estudio sobre la Educación Superior destinada a la formación de ciudadanos en contextos supranacionales y subnacionales a la vez.

En la primera reunión de investigadores del área social del Noreste de Udelar, se presentaron solamente los casos identificados en Uruguay/Brasil que surgen a partir de la selección de “políticas educativas binacionales” en las fronteras de Brasil con sus países limítrofes. En estos casos se realizaron entrevistas a algunos actores –con cargos de gestión en el Sistema Educativo Nacional de los países involucrados– en procura de datos acerca de los procesos de acuerdos y convenios bilaterales. También se llevó a cabo una serie de *focus groups* con los actores locales/fronterizos encargados de la implementación de experiencias piloto de democratización de la Educación Superior en ciudades vinculadas de Brasil y Uruguay y ya se han comenzado a organizar grupos de discusión con fronterizos de Brasil/Argentina; Argentina/Paraguay y Brasil/Paraguay.

El estudio estuvo organizado en lo que se denominó “momentos”. En el primer momento exploratorio, se llevó a cabo un rastreo de políticas de democratización de acceso a la Educación Superior en “ciudades binacionales” o “ciudades de Frontera”³ de Brasil (con sus países limítrofes) en las que se constata la existencia de oferta educativa universitaria. Con esta definición de ciudades binacionales quedan incluidas en la muestra las fronteras vinculadas de Brasil y se excluye la triple frontera Brasil/Argentina/Paraguay, en el entendido de que no se ajusta a la definición de “ciudad binacional”.

Luego del estudio exploratorio, hubo que visitar varias veces las preguntas de investigación y realizar ajustes metodológicos pues, en este escenario de complejidad, se tuvo que abandonar el diseño metodológico lineal. El problema surge al colocar en pregunta si se han generado políticas de democratización de acceso a la Educación Superior en estos espacios de periferia que se conforman en las ciudades binacionales: ¿qué características tienen estas políticas y qué formatos de democratización e internacionalización –de la Educación Superior– se podrían identificar en “ciudades fronterizas vinculadas”? En el proceso se abren nuevas interrogantes: ¿cómo se implementan las políticas educativas vigentes en estos casos particulares y cómo son interpretadas por los actores nacionales y por los actores locales/fronterizos?

3 Se utiliza el término “ciudades de fronteras” para dar nombre a lo que Mazzei (2002, 2013) denomina “ciudades binacionales” buscando dar cuenta del hecho de que estas ciudades están unidas/separadas por una franja permeable y movable que se aleja del tradicional concepto de “línea divisoria”. En este sentido, sería también correcto llamar a estos espacios “complejos urbanos transfronterizos” (CUT) como lo ha definido Dilla (2015).

En la reunión de octubre de 2017, se planteó la necesidad de un reajuste metodológico ya que en el rastreo de las políticas educativas de Brasil y Uruguay, quedaron descartadas las posibilidades de un estudio comparado debido a que estos países presentan características inconmensurables, por lo que, finalmente se optó por un estudio de casos múltiples de experiencias de convergencias⁴ de políticas de democratización de la Educación Superior entre Brasil y Uruguay; pero se mantuvo la perspectiva comparada para el estudio de narrativas (Bolívar y Domingo, 2006) de los actores nacionales, por un lado y los actores locales por otro, en las experiencias detectadas.

2.2. Estudios de Frontera

En las últimas décadas –signadas aún por grandes divergencias– han surgido políticas públicas de frontera entre Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay. En el caso de Uruguay Argentina y Brasil, más allá de los programas de organismos internacionales; se ha avanzado mucho en acuerdos bilaterales por parte de las cancillerías y también por otros organismos de ambos países conformados por actores de los gobiernos locales (como el Comité Binacional de Intendentes, Alcaldes y *Prefeitos* de la Frontera) creados a los efectos de abordar asuntos bilaterales en varias áreas como la salud, el medio ambiente y la educación. Pero si bien estas iniciativas han representado avances en materia de políticas internacionales, aún son insuficientes especialmente en el campo educativo.

Hay que tener en cuenta que en las regiones fronterizas existe un entramado de relaciones entre las influencias de las normativas nacionales y las determinaciones culturales locales que están condicionadas por las interpretaciones de los actores involucrados (Viera, 2005). Por otro lado, de acuerdo con Núñez Almeida (2016), las fronteras son espacios internacionales estudiadas por varias disciplinas cuyo objeto de conocimiento son “las fronteras”: Sociología, Geografía, Psicología, Historia Ciencias, biomédicas, es –por tanto– un concepto transdisciplinar que requiere reflexiones epistémicas y metodológicas específicas.

Desde esta perspectiva, la metodología de los Educación Comparada e Internacional y la de los Estudios de Frontera, requieren algunos ajustes que contemplen un camino teórico que dé cuenta de una realidad que escapa al pensamiento lineal. Empíricamente los espacios fronterizos se desdobl原因 en otras fronteras que solamente son comprensibles en la investigación cualitativa y desde una perspectiva dinámica.

4 En este trabajo se entiende por “convergencia” lo que define Fernández Lamarra (2010), como opuesto a la “divergencia de la educación transnacional” que se caracteriza por falta de coherencia sobre temas relacionados a la Educación Superior en relación a diseños curriculares, organización de los postgrados, educación a distancia y virtual; también falta de regulaciones y controles adecuados en un escenario de “modelos muy disímiles de universidad” lo que genera situaciones de fragmentación, diversificación y disparidad.

La hipótesis de que de esos desdoblamientos se cruzan en diversos niveles, creando otras fronteras complejas y porosas que se presentan en las costumbres de lo cotidiano fronterizo, de la economía, de las actividades de comercio, legales e ilegales, de trabajos, negocios financieros, políticos, etc. Se cree que estos entrecruzamientos crean un mercado fronterizo que existe en las continuidades y discontinuidades características de estos espacios de flujo de movimiento de personas y mercaderías en un territorio que, con sus límites y legislaciones soberanas, es postnacional.

Núñez Almeida (2016, p. 154)

En la misma línea metodológica, Gabriel Ríos Gonçalves ha realizado una investigación, efectuada sobre la base de estudios de caso, para localidades fronterizas de Argentina y Uruguay. Su investigación tuvo como objetivo identificar, describir e interpretar los significados que adquiere la dinámica cultural en los procesos de integración fronteriza. Resulta relevante constatar que elige un método que apela a entrevistas en profundidad a actores sociales locales, además del relevamiento de fuentes documentales. Es destacable que, tanto Ríos Gonçalves como Núñez Almeida, se refieren a las fronteras como “regiones supranacionales”, la primera refiriendo a 100 km por tierra entre “Uruguay y Brasil” donde se sitúan los municipios de Rivera/Uruguay-Santana do Livramento/Brasil; y el segundo, refiriendo a “las fronteras argentino-uruguayas” de Paysandú-Colón, Salto-Concordia; Barra de Quaraí/Brasil-Bella Unión/Uruguay-Monte Caseros/Argentina; casos que, para el investigador constituyen un “sistema de gestión territorial”.

Se trata de la configuración de un sistema de gestión territorial basado en nuevas formas de poder local, relaciones institucionales descentralizadas, instancias organizacionales y formas innovadoras de coordinación en el espacio nacional – relaciones intermunicipales, de los municipios con las diferentes dependencias locales de organismos nacionales y de éstas entre sí–, es decir, un sistema de acción en que lógicas verticales-sectoriales tienden a articularse con lógicas horizontales-territoriales... esta combinación de lógicas crea las condiciones para orientar un mejor aprovechamiento de los diferentes recursos interinstitucionales. Aporta a la elaboración de una estrategia de desarrollo endógeno concebida en forma articulada con las políticas globales de desarrollo nacional.

Ríos Gonçalves (2016, pp. 118-119)

Es interesante constatar que esta última investigación arroja datos sobre las Universidades e instituciones de Ciencia y Tecnología en la frontera (presentadas por Ríos Gonçalves como modos de intercambio, producción y difusión de co-

nocimientos y como impulsos de transformaciones socioculturales que generan espacios peculiares de autonomía, gestión y participación) y que en la presente investigación, se han identificado en esas mismas instituciones las experiencias más innovadoras de Educación con los mayores niveles de “convergencia”: programas especiales para estudiantes fronterizos en Unipampa y cursos binacionales de educación técnica apoyados por convenios entre el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) de Uruguay y *el Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense* (IFsul) de Brasil; ambas fruto de las iniciativas del gobierno de Brasil (y sus lineamientos de la política exterior referida a las fronteras) a las que han dado respuesta afirmativa las autoridades uruguayas. En estas políticas, que parecerían de tipo *top-down*, en realidad, al develar aspectos más cualitativos presentan todas las características del tipo *bottom-up* puesto que los actores locales/fronterizos han jugado un rol protagónico que genera la aparición de lo que dimos en llamar “nuevos formatos de internacionalización de la Educación Superior en ciudades fronterizas” que superan los ya conocidos intercambios docentes y estudiantiles, las titulaciones dobles y las carreras compartidas ya analizadas por investigadores como Didou Aupetit y Fazio (2014) entre otros.

2.3. Reflexiones sobre el campo de estudio

La Internacionalización ha sido objeto de estudio de varias disciplinas, entre otras ha ocupado la atención de los investigadores del campo de la Educación Comparada y ha pasado por estudios diversos acorde a los paradigmas dominantes de cada momento dentro de la historia de las ciencias. Son bien conocidas las épocas dentro de la historia de este campo de estudio (Acosta y Ruiz, 2015), desde los llamados “Viajeros” de la antigüedad y la época Moderna, pasando por los “Pioneros” que –desde una perspectiva positivista– fueron quienes dieron status de ciencia a la Educación Comparada a partir de los aportes de Jullien de París bien presentados por Gautherin (1999). Más adelante, los llamados “Filósofos”, le dieron el giro interpretativo y cultural a los estudios de esta naturaleza; pero inmediatamente los criterios neopositivistas se impusieron dando lugar a la creación de organismos internacionales para la Educación como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la creación de *The Comparative and International Education Society* (CIES) en 1956, y del *International Bureau of Education* (IBE-UNESCO) en 1958; entre otras iniciativas de abordaje a los estudios sobre Educación en perspectiva internacional.

La conformación de las Sociedades de Educación Comparada en los diferentes países que participan del *World Council of Comparative Education Societies* (WC-CES) y –recientemente en Iberoamérica– la creación de la Sociedad Iberoamericana de Educación Comparada en 2014, parecen evidenciar que los estudios internacionales de Educación se mantienen fuertes en la agenda académica de

América Latina. Sin embargo, algunos investigadores están mostrando preocupación por la falta de producción latinoamericana.

...el escaso desarrollo académico de la educación comparada en América Latina en particular desalentó la traducción y publicación en español de los aportes más recientes respecto al uso de la comparación en el estudio de la educación. Asimismo, las publicaciones españolas que han llegado a América Latina no han reflejado la diversidad que expresan los debates contemporáneos de la disciplina, por lo que se ha dado lugar a cierta desactualización en el análisis de los procesos de cambio en los sistemas educativos. Lo cual constituye un tema particularmente importante, dado los procesos de reformas que afectan a los sistemas educativos de la región en las últimas tres décadas.

Acosta y Ruiz (2015, p. 20)

Actualmente, algunos expertos están reconociendo que estaríamos viviendo un momento marcado por desencuentros de paradigmas, o convivencia de paradigmas distintos que llevan a acciones paralelas. Para Regis Malet (2004) la Educación Comparada e Internacional, enfrenta nuevos desafíos que tienen que ver con el crecimiento de la problemática educativa transcultural; el hecho de que los fenómenos transnacionales y subnacionales no se solucionan ni comprenden desde el Estados-Nación, como la innegable relación dialéctica entre lo global y local entre otros desafíos planteados en esta área de producción de conocimiento. Todo esto, parece mostrar que hay alarmas encendidas frente a la generalización y proliferación de estudios e informes que vuelcan resultados cuantitativos en la Educación, y que son predominantes sobre otros criterios de evaluación. Esta situación, para Beltrán Llavador y Teodoro (2017) resulta tan interesante como inquietante. Recientemente se han desarrollado foros y debates que han planteado la necesidad de ofrecer alternativas a esta corriente neopositivista que se ha impuesto en las ciencias sociales y que tiene efectos e impactos en las políticas y en las prácticas educativas.

Es evidente que nos encontramos ante una Educación Comparada que ha alimentado acciones que no dialogan entre sí: OCDE vs Banco Mundial; evaluaciones internacionales vs movimientos de mejora continua en las escuelas, entre otras tantas. Aun así, resulta alentador constatar que esta problemática se está señalando en los eventos académicos internacionales; el hecho de que se reconozcan estos choques de paradigmas, puede significar el reconocimiento de un nuevo pensamiento “epocal”. Este giro –dentro de la academia– podría estar sustentado desde la concepción de *episteme* para Foucault (1968) en la que ésta aparece como el marco de saber acorde a la determinada “verdad” impuesta desde un poder en cada época. Reconocer este planteo y admitir que la nueva racionalidad predominante parece ser esencialmente contradictoria, paradójica y divergente; podría ser un buen inicio para pensar desafíos y cambios que coad-

y ven al surgimiento de otras perspectivas metodológicas de las investigaciones sobre Educación, Internacionalización y democratización, a fin de buscar nuevos abordajes de la Educación Superior para los ciudadanos en contextos supranacionales (Viera, 2016).

La Educación Comparada e Internacional, por otro lado, ha realizado relevantes aportes para la toma de decisiones en materia de políticas educativas; pero se discute la real interacción y diálogo entre la academia y los procesos de diseño e implementación de políticas y programas educativos.

De acuerdo con Beltrán Llavador y Teodoro (ibídem), llama la atención cómo –cada vez más– las disciplinas atraviesan fronteras epistemológicas y dialogan entre sí a nivel internacional. Por otro lado, también varios fronterólogos han avanzado en sus estudios y le han dado un giro al discurso de la internacionalización de los fenómenos sociales, que difieren del abordaje desde los conceptos de Globalización. Ante la observación de este proceso en ambos grupos de investigadores, podríamos encontrar un punto de interacción entre los estudios de Educación Comparada e Internacional y los estudios acerca de los fenómenos de frontera.

En esta fase de la investigación sobre políticas de democratización e internacionalización de la Educación Superior en las fronteras del cono sur de América Latina, específicamente en Uruguay-Brasil (Viera 2018), ha sido ineludible profundizar en la reflexión de los fenómenos en territorio y abordar nuevas perspectivas para la comprensión de la realidad desde los estudios sobre internacionalización de la educación con foco en una experiencia particular de estudio de las políticas públicas en regiones de frontera, porque justamente en esta modalidad compleja de cruzar fronteras epistemológicas se permite –al decir de algunos investigadores– pensar desde el borde y no desde el centro (Mazzei, 2016).

En este particular contexto, se evidencia también la necesidad de dar un giro en la formación de los discursos sobre la educación comparada e internacional (Scriver, 2002) y sobre todo en el abordaje del problema de la democratización de la Educación Superior; esto se hace aún más notorio, al observar que las políticas públicas en general, y las educativas en particular, requieren una comprensión diferente en las fronteras entre dos o más países, donde se vivencian cotidianamente las diversos tipos de dificultades al aplicar políticas pública pensadas desde cada Estado-Nación.

3. Aspectos del Método

Se ha venido estudiando cómo las tensiones entre “lo nacional y lo local” al generarse, generan también acciones, retroacciones y conflictos en el interior de las culturas locales; y de qué forma esta situación puede ser un obstáculo para el cambio educativo o –por lo contrario– las tensiones pueden constituirse en

elementos dinamizadores de la política a través de mecanismos propios de re significaciones y producción de conocimiento local. Aun más, en aquellos casos donde existen producciones propias de las instituciones en procesos de cambio, éstas pueden retroactuar en la Política Educativa Nacional (Viera, 2013). Estos hallazgos se han convertido en las hipótesis de partida de nuestras investigaciones posteriores.

La presente investigación agregó un nuevo plano “internacional/binacional” para abordar la tensión entre los discursos –en clave de “transnacionalidad” o si se quiere de “binacionalidad”, cuando la implementación de políticas nacionales vigentes ya presentaban –de por sí– interesantes niveles de complejidad en los territorios locales.

Luego de una primera etapa exploratoria para buscar casos de políticas de Educación Superior en fronteras, basada en la exploración documental, comienza una segunda etapa cuyo objetivo es conocer los significados que dan los actores en territorio a dichas políticas para comparar los discursos de las políticas educativas nacionales y acuerdos bilaterales con las interpretaciones de los actores locales en contexto de frontera.

Se realizaron entrevistas a diversos actores nacionales y locales que participan en experiencias de educación en frontera y tres *focus groupus* entre investigadores universitarios, actores sociales y políticos que se han reunido anualmente alrededor del tema de la “Educación Comparada, Internacional y Estudios de Fronteras” en el marco del tercer eje temático de las “Jornadas Binacionales de Educación” –evento que se realiza de forma coorganizada por varias instituciones de Rivera/Uruguay– Santana do Livramento/Brasil, principalmente entre el Departamento de Ciencias de la Educación del Centro Regional de Profesores del Norte de la Administración Nacional de Educación Pública en Uruguay (CFE-ANEP), de algunos Polos de Desarrollo Universitario de la Universidad de la República (UdelaR): el Centro de Estudios sobre Políticas Educativas (CEPE), el Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF) con la participación del Centro de Estudios de Frontera (CEF), la Unipampa y las instituciones de educación técnico-tecnológicas con ofertas de cursos terciarios: la Escuela Técnica Superior y el Polo Tecnológico de UTU en Rivera y el Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul). Posteriormente, se ha incorporado el Instituto Regional Norte de la Universidad Tecnológica de Uruguay (UTEC). Estos grupos de discusión han tenido como foco las cuestiones relacionadas a los estudios comparados, la internacionalización de la Educación y los estudios de Fronteras. En ellos, han surgido nuevos abordajes relacionados a este tipo de estudios y paulatinamente han generado reflexiones sobre nuevos enfoques de comprensión de la realidad. En este punto sería interesante re pensar la integración regional desde una mirada de borde.

En esta segunda etapa, se parte del supuesto ontológico de que la realidad social es una construcción intersubjetiva. Desde una concepción dialéctica-subjetivista de la realidad, resulta inevitable que el encuadre epistémico –adecuado para esta investigación– se encuentre enmarcado desde la concepción de que el conocimiento se construye a través de la interpretación de los fenómenos– a sabiendas de que éstos puedan ser antagónicos y complementarios a la vez– estudiados en profundidad y con un abordaje holístico. Es, por tanto, un estudio de casos múltiples en el que se trabaja en profundidad cada caso.

En este estudio comparado de significados que dan los sujetos implicados en las nuevas políticas de Educación Superior en Zonas de Frontera, se eligen las narraciones como instrumento privilegiado de producción de datos intersubjetivos, ya que éstas posibilitan que los sujetos sinteticen en un punto de vista elementos temporales, sociales y referenciales dentro de situaciones históricas que confieren y reciben sentido de estos mismos relatos (Ricoer, 1999) y para provocarlas se eligieron estas técnicas que favorecen la aparición de discursos para interpretar, como los *focus groups* y las entrevistas en profundidad.

A modo de resumen, luego de pasar por una etapa del rastreo documental –en la que realizó un estudio exploratorio de políticas de democratización de acceso a la Educación Superior en zonas de Frontera terrestre de Brasil con sus países limítrofes se pasa a un estudio de casos múltiples en los que se priorizan una serie de entrevistas y tres *focus groups* para un estudio comparado de narrativas a fin de identificar y comparar posibles encuentros/desencuentros entre discursos que aparecen en la formulación de nuevas políticas para la Educación Superior en frontera y las políticas nacionales vigentes, así como para identificar nuevos formatos de internacionalización y democratización de la ES en estas regiones particulares.

4. Estrategias de análisis

Toda investigación en el marco de la “ciencia normal”, busca establecer un conjunto de procedimientos técnicos que garanticen que los datos recogidos/construidos y las explicaciones o interpretaciones se aproximen a la realidad social; esto es que buscan garantizar cuotas de verdad o rigor respecto a lo que se dice del mundo. Esta investigación, ha optado por una perspectiva de análisis dentro del enfoque narrativo –en el sentido Ricoer (ibídem)– que se puede enmarcar en uno de los desplazamientos de la hermenéutica a modo de injerto de ésta en la fenomenología. Para la interpretación de los significados que dan los actores locales, implicados en las políticas educativas de frontera, se considera que éste es el enfoque de análisis apropiado.

Las narrativas fueron producidas a través de las entrevistas en profundidad y de los *focus groups*, buscando categorías teóricas al nivel de las representaciones

de los interlocutores. Se buscaron tanto recurrencias como divergencias en los significados que daban a la implementación de los temas planteados. La modalidad de análisis corresponde tanto al modelo hermenéutico, como el propósito de des/cubrir, develar, los sentidos que se encuentran a través de los textos que se generan en las discusiones y relatos, por lo que no se ha dejado de avanzar hacia otra modalidad de análisis de la comunicación en la línea de Habermas (1978) que lleva a desmenuzar el texto para llegar a lo más oculto: esto provoca una situación en la que el investigador se encuentra ante la necesidad de traducir lo que dice el texto a otra versión que tiene pretensión de validez, a través de la interpretación. Dada esta situación, este modelo de análisis exige una rigurosa vigilancia epistemológica que no es desconocida por la investigadora.

La calidad de los resultados se definen a través de los criterios de validez y confiabilidad de forma diferente según el paradigma de base (subjetivista), aquí se busca la validación a través del diálogo con los interlocutores (Denzin, 1978), y se procura obtener relatos cruzados dentro de una misma política educativa de frontera, según sea el lugar de participación(Internacional, Nacional, Local) ya que lo que se trata de aprehender el sistema de representación social de cada grupo estudiado y lograr un “corpus de informaciones” para realizar un análisis que defina y estructure temáticamente el relato, se trata de crear un sistema categorial que permita comprender las respuestas y luego volver a dialogar con los interlocutores para validar datos. Finalmente, la salida de campo se decidirá por el criterio de saturación, cuando no se encuentren nuevos datos en la aplicación de las técnicas de producción de los mismos.

5. Resultados parciales de los grupos de discusión

En cuanto al análisis de los *focus groups*, se pasó por varias etapas: primero por un análisis particular de cada grupo, y luego se avanzó hacia una etapa comparativa de discursos. En un primer momento se analizó el material registrado, teniendo en cuenta las recurrencias de los enunciados y tomando como base algunos aspectos del modelo de análisis crítico del discurso (van Dijk, 1982, 1999). Como proyección, se pretende realizar metaanálisis del proceso; pero ésta es una experiencia que se ha postergado para la próxima etapa del trabajo.

Luego de la comparación entre los conceptos emanados de los tres grupos focales que se han realizado hasta ahora, principalmente dos de ellos por la conformación que tuvieron y los debates epistemológicos que generaron, se podría sintetizar que tanto investigadores del área de las políticas públicas, políticas internacionales, comparatistas y fronterólogos, por un lado, como gestores de políticas públicas locales, por otro, coinciden en las necesidades de un tratamiento específico para los temas de frontera.

Como resultados parciales, si bien se encontraron puntos de coincidencia, algunas ideas nuevas cobran fuerza en los argumentos; así aparecen sobre la mesa de debate algunos fenómenos interesantes:

- En el marco de las peculiares características latinoamericanas, los argumentos dan cuenta del cruce de planos internacional/binacional con un aparente reforzamiento solapado de las nacionalidades en estas regiones de frontera. Los ciudadanos en estos contextos supranacionales muestran algunas características ambiguas o flexibles, de acuerdo a la situación que les toca vivir.
- A partir de sus relatos surgen interacciones muy sustantivas que derivan en ricas discusiones entre los presentes, con una activa participación de actores involucrados en políticas internacionales y de frontera que fueran invitados oportunamente. Se parte de la hipótesis planteada por una de las expositoras invitadas de que las fronteras generan otras fronteras. Estas múltiples fronteras estarían situadas entre: investigación cuantitativa y cualitativa, fenómenos sociales y racionales fenómenos emocionales y racionales, número y palabra, ciencia y humanismo, investigación y políticas públicas.

A partir de estos conceptos, surge el expreso desafío de cambiar la perspectiva de análisis para estos temas. Rápidamente se plantea cómo *“el centro parecería estar agotado, mientras que “en los bordes pasan muchas cosas”*. Las teorías clásicas ya no funcionan más, con lo que se problematiza el concepto de frontera. Para muchos participantes del grupo de discusión *“quien inventó el concepto frontera, lo inventó desde el centro”* y la realidad supera esto. Hay una cultura de borde, por tanto hay que repensar el discurso.

- La cultura de lo informal, no es la negación de lo formal y sí es una cultura de la “multiformalidad”. Puede considerarse como un estilo de vida, es consuetudinaria, por tanto no está en la norma escrita.
- Entre los fronterólogos, hay una oposición tajante a las políticas educativas de frontera del Mercosur, las visualizan como una mirada extranjera de convenios formales entre gobiernos nacionales. Y entre los habitantes de este contexto, la frontera ofrece oportunidades de sobrevivencia que no existe en los países; aunque demuestran cierta aflicción por la falta de normas adecuadas a su realidad ¿cuál sería el marco normativo alternativo para la frontera? Estos participantes discuten cómo la ausencia de la norma provoca mucho desgaste y agotamiento a los actores sociales en territorio.
- Todos fueron críticos de las políticas educativas nacionales homogenizantes, las sienten como una inculcación cultural y algunos las acusan de causar exclusión educativa.

A grandes rasgos, estas discusiones concluyen en nuevas interrogantes: ¿hay que pensar nuevos modelos?, ¿van a tener peso territorial las decisiones sobre

políticas educativas de frontera? Porque hay un nuevo concepto de “territorio”, ya no se habla de línea de frontera que divide y marca territorios nacionales; y sí de “franja”, región, e incluso de “bioma” que une sujetos y comunidades. Quedan evidenciadas las deficiencias en leyes internacionales o binacionales porque esto no es un tema de interés político a nivel central. El problema es de relaciones internacionales, entonces: ¿qué pasa en la región donde la presencia del Estado se contrapone a los intereses locales?, ¿qué acontece donde el Estado no está presente? ¿El habitante de frontera quiere ser un ciudadano constituido, y por tanto quiere que la ley lo contemple y que los centros de poder lo reconozcan? ¿O, por el contrario: “no desean esa presencia del Estado-Nación y sus resabios” luego de siglos de identidad periférica?

A modo de conclusión, de alguna forma, las fronteras se anticiparon –en el tiempo– a la crisis de la modernidad, porque a ellas –tal vez– nunca llegó la racionalidad moderna; en tal sentido, pueden verse como laboratorios donde se anticipan a las relaciones de la globalización.

Los participantes de estos grupos de discusión, han valorado estas instancias porque están posibilitando la formación de un capital intelectual muy interesante al favorecer un intercambio reflexivo sobre la propia identidad y la nueva realidad local/ internacional al permitir discusiones sobre políticas de frontera desde el conocimiento vivencial de esa realidad.

Estas zonas fronterizas tienen potencial para constituirse en un *locus* de observación e innovación que posibilita pensar nuevas formas de convergencia para avanzar en la internacionalización de un futuro Espacio de Educación Superior al modo latinoamericano, caracterizado por la diversidad, la convivencia de lo diferente y la porosidad cultural. Tal vez, en este cambio de racionalidad –desde los conceptos de homogenización hacia el la concepción del respeto por “diferencias que se encuentran y enriquecen”– radique la esperanza de una verdadera democratización e integración regional.

Bibliografía

- Acosta, Felicitas; Ruiz, Guillermo (2015) (eds.) *Repensando la educación comparada: lecturas desde Iberoamérica. Entre los viajeros del siglo XIX y la globalización*. Barcelona: Octaedro.
- Beltrán Llavador, José; Teodoro, Antonio (2017). *Medir la educación: perspectivas desde la crítica sociológica*. En: “Revista de la Asociación de Sociología de la Educación” (RASE), vol. X, N.º 21. DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/RASE.10.2.10243>. Disponible en: <https://ojs.uv.es/index.php/RASE/article/view/10243>
- Denzin, N.1978. *The reserch act. A theoretical introduction to sociological method*. New Work:Mc Graw Hill.
- Bolívar, A; Domingo, J. (2006) La investigación biográfica y narrativa en Iberoamérica. Campos de desarrollo y estado actual. En *Forum. Qualitative Social Research*. S 1, v.7,

n 4. Art.12. ISSN 1438-5627.

- Didou Aupetit, S.; Fazio, M.C. (2014) *Titulaciones dobles y carreras compartidas. Un estado del arte exploratorio en Argentina, Colombia y Ecuador*. Caracas: IESALC.
- Dilla, H. (2015) *Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina*. Universidad Arturo Prat, Chile, Instituto de Estudios Internacional. Recuperado de internet: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612015000100002. Acceso 18, feb 2018.
- Foucault, Michel (1968). *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Fernández Lamarra, N. (2010). Hacia una necesaria convergencia de la educación superior en América Latina. Posibilidades y límites para su articulación con los Espacios Europeo e Iberoamericano. Ponencia en el Congreso Iberoamericano de Educación, Metas 2021. Buenos Aires: OEI.
- Gautherin, Jacqueline. (1999) *Marc-Antoine Jullien de Paris*. En "Perspectivas: revista trimestral de educación comparativa". Vol. XXIII, N°. 3-4, 1993, pp. 805-821 (París, UNESCO: Oficina Internacional de Educación.
- Habermas, J. 1990. Conocimiento e interés. Buenos Aires: Taurus. Original en alemán: Erkenntnis und Interesse © 1968Surhkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Habermas, J. 1994. Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. 2ª Ed. Madrid: Cátedra. Original en alemán: Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns.
- Habermas, J. 1999. La inclusión del otro. Estudios de teoría política. Barcelona: Paidós. Original alemán: Die Einbeziehung des Anderen. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Malet, Régis. (2004) *From Nation-State to the World-Space: the historical conditions of the compared education renewal*. Educ. Soc. vol.25, n.89, pp.1301-1332. [online] <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000400011>. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-73302004000400011&lng=en&nrm=iso&tlng=en
- Mazzei, E. (2002). Rivera (Uruguay)-Sant'Ana (Brasil). Identidad, territorio e integración fronteriza. Montevideo: Universidad de la República.
- Mazzei, E. (2013). Fronteras que nos unen y límites que nos separan. Montevideo: Universidad de la República.
- Mazzei, E. (Comp.) (2016). Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones. Montevideo: Centro de Estudios de Frontera, Universidad de la República.
- Núñez Almeida, Leticia (2016) *Fronteras e segurança pública: uma análise sociológica do encontro entre Brasil com o Uruguai*. En Mazzei, E. (Comp.) (2016). Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones. Pp. 141-174. Montevideo: Centro de Estudios de Frontera, Universidad de la República.
- Ricoer, P. 1999. Historia y narratividad. Barcelona: Paidós.
- Ríos Gonçalves, Gabriel (2016) *Importancia de la cultura en la integración regional fronteriza*. En Mazzei, E. (Comp.) (2016). Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones, pp.109-136. Montevideo: Centro de Estudios de Frontera, Universidad de la República.

Estudios sobre políticas de democratización e internacionalización de la Educación Superior en regiones de frontera: reflexiones metodológicas

- SAECE. (2017). *VI Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación: Inclusión, Calidad y Equidad en la Educación. Pasado, Presente y Futuro en perspectiva comparada*. Disponible en: <http://www.saece.com.ar/congreso6/vi_congreso_saece_convocatoria_2.pdf>. Fecha de acceso 07/2017.
- Schriewer, J. (comp) (2002). *Formación del discurso en la educación comparada*. Barcelona: Pomares.
- Van Dijk, T.A; Kintsch, W. (1983) *Strategies of discourse comprehension*, Nueva York: Academic Press.
- Van Dijk, T.A. (1999) *El análisis crítico del discurso*. Barcelona: Anthropos
- Viera, Patricia (2005) *Sonancias y resonancias de un cambio educativo. La relación entre cultura institucional y Reforma de la Educación: Estudio de tres casos en zona de frontera*. Tesis de Maestría coordinada por Edith Litwin. Montevideo: ORT
- Viera, Patricia (2013). *Culturas institucionales locales y políticas educativas nacionales. Estudio hermenéutico-fenomenológico en un caso. Análisis y metaanálisis*. Tesis de Doctorado. Montevideo: UDE.
- Viera, Patricia (2016) *Estudios comparados sobre la Educación Superior en Zonas de Frontera. Nuevos formatos de democratización y de internacionalización de la Educación Superior en América Latina*. Proyecto de Investigación y Formación Posdoctoral. Buenos Aires: Universidad Tres de Febrero. Inédito.
- Viera, Patricia (2017) *Nuevas perspectivas en los estudios comparados: Educación, internacionalización y estudios de frontera*. En *Anales del VI Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación: "Inclusión, Calidad y Equidad en la Educación. Pasado, Presente y Futuro en perspectiva comparada"*. Buenos Aires. Disponible en internet: <http://www.saece.com.ar/>
- Viera, Patricia (2018) *Nuevos formatos de convergencias de la educación superior: investigación en ciudades binacionales del Cono Sur de América Latina*. En *Revista Internacional de Educação Superior(RIESUP)*, v.: 4 2. Campinas. ISSN: 2446-9424. DOI: <https://doi.org/10.20396/riesup.v4i2.8651831>
- Disponible en internet <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/index>

Enseñanza de lenguas en la frontera riverense¹

Karina Nossar Toranza²

Resumen

El objeto de estudio de la presente comunicación coincide con una de las líneas de investigación del PDU NEISELF (Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera), la que se centra en estudiar la implementación de las diferentes acciones de planificación lingüística en los subsistemas de la ANEP. Los docentes que se desempeñan como tales en centros educativos de la región fronteriza no han recibido formación específica para la realidad de contacto de lenguas que habrán de encontrarse en las aulas. Por consiguiente, replican las prácticas de las que han sido objeto desde su rol de alumnos. El supuesto de partida es que estos docentes se encuentran conflictuados por esta situación, al tiempo que confundidos por los lineamientos de política lingüística más recientes. Por su naturaleza, esta línea de investigación es cualitativa, siendo las entrevistas y los grupos de discusión las técnicas más potentes, así como la narrativa de las biografías escolares. A partir del análisis de los datos construidos, podemos confirmar que la enseñanza de las lenguas en esta frontera está en manos de docentes que las más de las veces no saben cómo actuar en el contexto del contacto entre portugués, español y sus respectivas variedades. Las contradicciones entre la formación recibida, los lineamientos de políticas educativas, las orientaciones de las inspecciones y direcciones de los centros educativos, el peso de la “gramática de la escuela”, los nuevos discursos de aceptación y respeto a la diversidad y sus propias intuiciones en cuanto hablantes nativos de la región, generan discursos y prácticas que dejan en evidencia la debilidad y fragilidad teórica en que se encuentran y cómo ello se refleja en las aulas, generando una identidad docente conflictuada, producto de estas contradicciones.

Palabras clave: enseñanza de lenguas en frontera, políticas lingüísticas, identidad docente

1 Un texto basado en esta ponencia se presentó bajo el título “Políticas lingüísticas para la frontera riverense: ¿oportunidades u obstáculos?” en las XVI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales- UdelaR. Montevideo, 13, 14 y 15 de setiembre de 2017).

2 Profesora Adjunta PDU NEISELF.

Políticas educativas y políticas lingüísticas

Las políticas educativas son siempre “hipótesis de trabajo” al decir de Bentancur y Mancebo (2012), “porque se interviene en el campo educativo en función de las causas que se entiende están en el origen del problema, de acuerdo a las perspectivas y diagnósticos disponibles y a las reglas del juego imperantes en una sociedad específica y en un momento histórico determinado.”

De esta manera, la hipótesis de la invasión del portugués en el territorio nacional hizo que se actuara en función de lo que se vivía como una amenaza a la soberanía nacional, desde los albores de la constitución del Estado-Nación (Barrios, 2008). En ese momento histórico, las reglas de juego de la sociedad llevaron a que a través del Decreto Ley de Educación Común de 1877 se apuntara a imponer en la frontera al español como lengua de la República Oriental del Uruguay, aun cuando no existiera normativa que lo declarase expresamente como lengua oficial. Conocida es la cita de Varela de 1876, que se recoge en *De la legislación escolar* (2006, p. 92).

En la hora actual, el Brasil, después de continuados y pacientes esfuerzos, domina con sus súbditos, que son propietarios del suelo, casi todo el Norte de la República: en toda esta zona, hasta el idioma nacional se ha perdido ya, puesto que es el portugués el que se habla con más generalidad.

Otro de los términos clave en la definición de Bentancur y Mancebo (2012) es la palabra “problema”. Efectivamente, durante mucho tiempo se habló del problema de la lengua en la frontera. Desde el momento en que se asume que existe un problema, resulta evidente que se buscarán alternativas para solucionarlo. De esta manera, como lo afirma Barrios (1996, p. 88). “La unificación lingüística en el Uruguay se instrumentó a través de la Ley de Educación común de 1877 que impuso la obligatoriedad de la enseñanza primaria y del español como lengua de enseñanza en todo el territorio nacional”. Los hermanos José Pedro y Jacobo Varela impulsaron la creación de escuelas en la frontera, enclavadas estratégicamente, así como la formación de maestras para desempeñarse en esos sitios remotos. La intención fue construir un país homogéneo y monolingüe, persiguiendo a los hablantes del portugués fronterizo desde un discurso oficial purista que censuraba su habla y del que la escuela pública se hizo portadora. Barrios analiza estas acciones como producto de la intención de construir rasgos identitarios: “En un país multiétnico, el establecimiento de una lengua nacional, que funcione como un símbolo de identidad para los ciudadanos de una nación, puede ser visto por los Estados como un medio válido para mitigar las diferencias culturales” (2001, p. 2). Estas acciones no solo no lograron su objetivo de erradicar lo que se consideraba como problema, sino que tuvieron efectos negativos en la sociedad fronteriza, por cuanto una parte central de su identidad fue perseguida y

estigmatizada: “falar abrasilerado, fala mesturada, habla mezclada que no es ni una cosa ni la otra, es decir, ni español ni portugués y, por lo tanto, desechable” (Elizaincín, Barrios, Behares, 1987, p. 12).

Bentancur y Mancebo hablan también de políticas como acciones o inacciones, siempre que sean intencionales, y que “se resuelven en decisiones de una autoridad con competencia legal en la materia, pero que además involucran a múltiples actores sociales y políticos en su ciclo.” (2012, p. 7) Podríamos identificar, entonces, distintos momentos en esta dinámica entre acciones e inacciones, en los que se pasó cíclicamente de una persecución al portugués y sus variedades a la ignorancia de la situación lingüística fronteriza, empujes de purismo idiomático, y así sucesivamente. Los actores sociales y políticos han ido cambiando también, hubo períodos en los cuales se apropiaron del tema los gobiernos de facto (véase Barrios y Pugliese, 2005), otros en los que la Academia Nacional de Letras tomó la posta e incluso en los que la prensa se hizo portadora del discurso purista. Podríamos aventurarnos en analizar incluso que las acciones de la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) al instalar diferentes programas de enseñanza del portugués son acciones tendientes a erradicar la variedad fronteriza.

Finalmente, es importante consignar que cuando hablamos de políticas lingüísticas, hablamos de un tipo de políticas educativas, que coincidiendo con Rivas (2015, p. 17).

“(…) son prácticas de gobierno y en tanto tales son relaciones de poder que se producen, reproducen y transforman en el nivel micro de las interacciones pedagógicas, en el nivel meso de gestión y gobierno y en el macro nivel de la regulación sistémica de las políticas”.

Estas relaciones de poder constituyen, en el terreno de las políticas lingüísticas, la ideología de base sobre la que se sustentan las acciones de planificación lingüística y que afectan luego los niveles micro, meso y macro a los que refiere Rivas (2015). Volveremos a este punto más adelante.

Las lenguas en la frontera norte del Uruguay

Históricamente, la relación entre el portugués y el español ha signado las políticas lingüísticas del Uruguay, aunque también las lenguas extranjeras han tenido su protagonismo. No obstante, la preocupación principal siempre ha estado en el contacto entre estas lenguas, el que ha producido una variedad que ha sido objeto de estudio de los especialistas, al tiempo que un problema para las autoridades educativas.

Se ha caracterizado a la frontera como bilingüe y diglósica (Elizaincín, 1973) por la coexistencia de dos lenguas en un mismo ámbito geográfico y por la jerarquización de ambas con una matriz de valores y usos diferentes. Si bien el concepto de diglosia ha sido cuestionado y reformulado, Behares considera que la clásica distinción de Elizaincín, “*mutatis, mutandi*, todavía sigue siendo válida” (2003, p. 12).

La denominada diglosia fronteriza es el resultado de la planificación lingüística impuesta por el Estado uruguayo. Behares (1985, p. 16) asevera incluso que “El bilingüismo fronterizo es un resultado extraordinario de la planificación lingüística”. En consonancia con esta postura, Barrios afirma que:

(...) no sólo aumentó el bilingüismo en la zona fronteriza del Uruguay, sino que la misma se estructuró lingüísticamente como diglósica. El español es la variedad “alta”, adecuada para las situaciones formales (incluida la educación); los DPU constituyen la variedad “baja”, usada en las situaciones familiares e informales (Barrios, 1996, p. 90).

En suma, cuando se estudian las lenguas en frontera, se suelen distinguir dos variedades de prestigio, como lo son el español y el portugués, y una variedad de contacto, que ha recibido diversas denominaciones y caracterizaciones. Esta última es conocida popularmente como portuñol, término con el que la comunidad siente mayor adhesión en la actualidad, pero que ha sido estigmatizado durante mucho tiempo.

Los primeros estudios sobre la situación lingüística fronteriza fueron los de José Pedro Rona en la década de 1950. Rona (1959) encontró diferentes variedades dialectales, las que, acorde con el paradigma de la época, identificó en una distribución geográfica. *A posteriori*, aparte de algunos estudios de Elizaincín (1975, 1979), podemos consignar como un hito el trabajo de Elizaincín, Behares y Barrios (1987). *Nos falemo brasileiro. Dialectos portugueses en Uruguay*, el que sigue siendo un referente ineludible en la materia. A partir de entonces, el interés de lingüistas y educadores ha sido constante, pese a que la autoridad a quien le competen las políticas no siempre han mantenido el mismo grado de atención. Hubo períodos en los que se ignoró por completo el denominado dialecto y otros en los que se lo combatió fervientemente.

No obstante, el “portuñol” se ha constituido en un símbolo de dominación, discriminación, combate, estigma, y recientemente, de reivindicación identitaria de la comunidad fronteriza. Incluso se están postulando las producciones artísticas en dialecto para ser protegidas por la UNESCO como parte del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad.

Al respecto, es de orden consignar que en el año 2015 comienza a realizar acciones un movimiento denominado “Jodido Bushinshe”², encabezado por actores

locales entre los cuales se encuentra gente vinculada a los centros MEC, docentes, investigadores y artistas, entre otros. Este movimiento tiene como objetivo reivindicar la variedad dialectal, a la que los hablantes denominan portuñol. Para ello, han promovido charlas con especialistas, han hecho recitales con música y poesía escrita en portuñol y han tenido una fuerte presencia en prensa. En determinado momento del año, decidieron intentar postular al portuñol como Patrimonio Cultural Inmaterial, acorde con lo aprobado en la Convención de la UNESCO (2003) sobre la salvaguardia de lenguas regionales y étnicas, de forma de acceder a un reconocimiento global y a la implementación de actividades para promover su protección. La patrimonialización se erige, por tanto, en un proceso de autenticación de lo local en el contexto de la globalización. La idea que subyace es la de hacer visible un grupo minoritario para lograr la protección de sus prácticas culturales, en especial aquellas que se considera que pueden estar en peligro de extinción.

La Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (UNESCO 2003), ratificada por 170 países, genera un espacio privilegiado para que lenguas regionales y étnicas puedan ser reconocidas mediante la realización de diversas actividades, cuya finalidad sea promover su protección. Originariamente, el patrimonio cultural hacía referencia a bienes materiales como los artísticos, monumentales o arquitectónicos, pero ese concepto se ha ampliado en el S XXI, abarcando también otras manifestaciones intangibles, como la música, las tradiciones orales, las festividades e incluso las lenguas, en cuanto vehículo del patrimonio.

En el Uruguay ya se ha logrado el reconocimiento del candombe y el tango como patrimonio cultural inmaterial por parte de la UNESCO. Es decir que, la lengua en sí misma no sería objeto de protección, aunque sí las manifestaciones artísticas, tales como poemas, refranes, canciones, relatos, teatro, etc., los que se perderían con la desaparición de la lengua. Por tal motivo, el “Jodido Bushinshe”³ decidió cambiar su intención original y dedicarse a recopilar estas manifestaciones en portuñol de forma de contar con un acervo que podría postularse y lograr, de este modo, el objetivo original de “promover acciones que fortalezcan y respalden la creación artística y contribuyan a la identidad regional” (Da Rosa, 2015), tal como lo señalan sus impulsores. En la actualidad, están abocados a la tarea de recoger las producciones y continuar con una importante presencia en la prensa y en la agenda política, puesto que incluso hubo una actividad en el Parlamento en noviembre de 2016.

3 Jodido Bushinshe, quiere decir en portuñol: terrible ruido; ciclo de conferencias que tiene como objetivo generar una masa crítica colectiva entorno a la cultura de frontera y al portuñol lengua viva, patrimonio inmaterial” (Da Rosa, 2015).

Las aulas de frontera

En nuestro trabajo, nos concentramos en el estudio de la implementación de las políticas lingüísticas en el ámbito de la ANEP. Al respecto, nos encontramos en la actualidad con programas discontinuados, otros en marcha, otros en conflicto.

En el Consejo de Educación Inicial y Primaria, se instaura en 2003, el Programa de Inmersión Dual Español-Portugués, el que coexistió con las escuelas que tienen el Programa de Enseñanza del Portugués por Contenidos Curriculares que comenzó en el año 2006 y el Programa de Escuelas Interculturales Bilingües de Frontera, de más reciente data. Ninguno de estos programas ha tenido evaluación, sin embargo, se sustituyen y transforman.

Respecto de estas acciones, Gabbiani (2010) reconoce que:

Los tres programas en funcionamiento promueven el uso del portugués en ámbitos formales, para la educación y en su variedad estándar. Las escuelas del área que no están incorporadas a ninguna de estas propuestas igualmente han cambiado su relación con el portugués, ya que no está prohibido (como lo estuvo durante un tiempo), o limitado a los intercambios informales del recreo. Hoy los niños que entran a la escuela hablando solamente o principalmente portugués no sufren las críticas de antes ni están destinados al fracaso por no manejarse en español. El cambio es muy grande y positivo, aunque aún haya muchos problemas por resolver en el ámbito educativo (formación de docentes para los nuevos programas, elaboración de material didáctico adecuado en portugués, etc.). La pregunta final es ¿se puede notar ya una mejora en la convivencia entre las lenguas?

En lo que respecta a Enseñanza Media, las acciones han sido más débiles, ya que únicamente se han propuesto cursos de portugués en los Centros de Lenguas Extranjeras, los que se han manejado como en el resto de los CLE del país, es decir que se enseña el portugués desde cero, cuando en la frontera es una lengua primera o segunda.¹ Recientemente, un grupo de docentes del CLE de Rivera, liderados por la referente, Maribel Fernández, han comenzado a realizar interesantes adaptaciones curriculares teniendo en cuenta esta realidad. Se trata de un caso interesante, ya que parte de iniciativas locales, en lugar de las tradicionales decisiones centralistas montevidéanas.

Por otra parte, en el CETP (Consejo de Educación Técnico Profesional) hay algunos cursos de portugués para quienes estudian Turismo.

En Formación en Educación, en 2009 se creó en Rivera la carrera de Profesorado de Portugués, como otro acto de planificación lingüística, que se produce por primera vez en el Uruguay. La ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) abrió la carrera de profesorado de portugués para la enseñanza media en

dos centros, el IPA (Instituto de Profesores Artigas) en Montevideo y el Ce.R.P. del Norte en Rivera (Centro Regional de Profesores). A fines de 2012 egresó la primera generación de docentes de esta especialidad para desempeñarse en un contexto como lo es el fronterizo, con sus variedades de lenguas producto del contacto, el que no está exento de conflictos para la enseñanza, en especial para los responsables de la misma en las aulas.

La implementación de la carrera de profesorado de portugués en Rivera estuvo signada por conflictos varios, tanto por la falta de aulas donde realizar la práctica docente, como por la forma en que el Consejo de Formación en Educación resolvió el tema de la titulación expedida a los egresados. Se los habilita a trabajar en todos los subsistemas de la ANEP, y no solamente en Secundaria, como es el caso de los demás profesorados tanto del IPA como de los Ce.R.P. Esta decisión podría estar en consonancia con lo sugerido por la Comisión de Políticas Lingüísticas de la ANEP (2008, p. 94), donde se afirma:

Para la formación de un profesorado de portugués se proponen las siguientes medidas, que coinciden parcialmente con las propuestas planteadas para inglés:

1. creación de un profesorado de portugués en IPA y CE.R.P., teniendo en cuenta el proyecto existente señalado en el párrafo anterior;
2. diseño de opciones dentro del profesorado para el trabajo con niños o jóvenes (ver propuesta para inglés).

La formación de docentes de portugués constituye una experiencia inédita en el país, por lo cual este estudio pretendió arrojar luz sobre lo que Almeida Filho (1999, p. 12) denomina abordaje del profesor: “A abordagem, filosofia ou qualidade de ensino imprimida a um processo de ensino manifesta-se a partir de três de seus componentes constitutivos, quais sejam, as concepções de língua/ linguagem/língua estrangeira, de ensinar e de aprender uma nova língua.” Se nos plantearon una serie de interrogantes en lo que respecta a las concepciones metodológicas, las creencias y/o teorías personales de los primeros docentes de portugués formados en Rivera: “Los estudios sobre las creencias de los docentes –en algunos casos denominadas ‘teorías implícitas’– han intentado comprender de mejor forma la práctica educativa. El término ‘creencias’ surge en la investigación educativa como un constructo para comprender e interpretar las acciones de los profesores” (Latorre y Blanco, 2007, p. 152).

A modo de conclusión

Esta situación es vivida como una carga problemática por parte de los docentes de lenguas que se desempeñan como tales en esta frontera. Los mismos se encuentran atravesados por su biografía escolar, al tiempo que son rehenes de las contradictorias directivas que reciben de los directores e inspectores de los distintos subsistemas de la ANEP. Los propios subsistemas desarrollan programas

que responden a políticas lingüísticas que parecen no estar coordinadas entre sí. Ya citamos como ejemplo el caso de la enseñanza del portugués en Educación Primaria, el que no tiene continuidad en la Educación Media, a excepción de los cursos ofrecidos en el Centro de Lenguas Extranjeras de Rivera, en los que, hasta hace poco, no se contemplaba la realidad de los estudiantes fronterizos. Este es un alentador inicio de un proceso de cambio del tipo *bottom-up*.

En situación de entrevista, los docentes se muestran políticamente correctos y se hacen eco de los nuevos discursos integracionistas y manifiestan ser tolerantes frente a la diversidad, con todo lo que implican los términos tolerancia y diversidad, seleccionados por los propios informantes. Sin embargo, replican las prácticas de las que han sido objeto (Lortie, 1975), reprimiendo el uso del portugués y estigmatizándolo de la misma forma en que lo han vivenciado durante su escolarización.

En suma, la posición del docente de lenguas en frontera resulta complicada por la falta de directivas claras, sus propios prejuicios, sus intuiciones como hablantes e integrantes de la comunidad, las acciones de reivindicación de la variedad que han perseguido, los nuevos discursos y la falta de preparación específica para abordar la enseñanza de español y portugués con metodología de segundas lenguas, como correspondería por las características lingüísticas de la zona. En la actualidad, están tomando conciencia de que es necesario trabajar de forma diferenciada con el alumnado fronterizo, lo cual, aunado al hecho de que cada vez más se abren espacios de participación donde pueden hacer oír sus voces y generar propuestas de trabajo contextualizadas, nos permite visualizar un horizonte esperanzador para revertir los preocupantes índices de deserción y rezago de los estudiantes, quienes serán, en última instancia, los primeros beneficiados con este cambio que está en ciernes.

Bibliografía citada

- Almeida Filho, José Carlos. 1999. *O Professor de Língua Estrangeira em Formação*. Campinas: Pontes Editores.
- ANEP-CODICEN. 2008. *Documentos de la comisión de políticas lingüísticas en la Educación Pública*. Montevideo: Monteverde.
- Aparicio, Juan José. 1995. "El conocimiento declarativo y procedimental que encierra una disciplina y su influencia sobre el método de enseñanza." *Tarbiya, Revista de investigación e innovación educativa*, 10: 23-38.
- Barrios, Graciela; Behares, Luis; Elizaincín, Adolfo; Gabbiani, Beatriz y Mazzolini, Susana. 1993. "Planificación y políticas lingüísticas en Uruguay". México: *Iztapalapa*. 29: 76-190.
- Barrios, Graciela. 1996. "Planificación lingüística e integración regional: el Uruguay y la zona de frontera". En: A. Trindade y L. Behares (orgs.), *Fronteiras Educação Integração*. Santa María: Pallotti, pp. 83-110.

- Barrios, Graciela. 2001. *Consideraciones para una política lingüística en las localidades luso-hablantes de la frontera uruguaya con Brasil*. En *Diverso*: 3. Disponible en: <http://www.educar.org/revistas/diverso>
- Barrios, Graciela y Pugliese, Leticia. 2005. "Política lingüística en el Uruguay: las campañas de defensa de la lengua". *O plurilingüismo no contexto educacional*. Pelotas: Edición Universitaria UFPEL, pp. 71-96.
- Barrios, Graciela. 2007. "Diversidad lingüística y globalización: Políticas lingüísticas y discursos sobre la lengua". En: *III Encuentro de Investigadores de Políticas Lingüísticas*. Córdoba, AUGM/ Universidad Nacional de Córdoba. pp. 31-40.
- Barrios, Graciela. 2008. "Discursos hegemónicos y representaciones lingüísticas sobre lenguas en contacto y de contacto: español, portugués y portuñol fronterizos". En: D. Da Hora y R. Marques de Lucena (orgs.) *Política Lingüística na América Latina*. João Pessoa, Idéia/Editora Universitária, pp. 79-103.
- Barrios, Graciela. 2008 *Etnicidad y Lenguaje. La aculturación sociolingüística de los inmigrantes italianos en Montevideo*. Montevideo: Universidad de la República.
- Barrios, Graciela. 2013. "Language diversity and national unity in the history of Uruguay". J. Del Valle (ed.), *A Political History of Spanish: The Making of a Language* (pp. 197-211). Nueva York: Cambridge University Press.
- Behares, Luis Ernesto. 1985. *Planificación lingüística y educación en la frontera Uruguaya con Brasil*. Montevideo: IIN/OEA.
- Behares, Luis Ernesto. 1996. "Historia y discurso sobre educación en zona de frontera". En: A. Trindade y L. Behares (orgs.). *Fronteiras Educação Integração*. Santa Maria: Pallotti. pp. 25-34.
- Behares, Luis Ernesto. 2003. *Portugués del Uruguay y educación Fronteriza*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR.
- Bentacur, Nicolás y Mancebo, Ester. 2012. "Políticas educativas en tiempos de cambio. Actores, programas e instituciones en Uruguay y la región." *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 21, núm. 1, enero-junio, 2012, pp. 7-12 Instituto de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay.
- Brovetto, Claudia; Geymonat, Javier y Brian, Nicolás. (comps.) 2007. *Portugués del Uruguay y educación bilingüe*. Montevideo: ANEP-CEP.
- Elizaincín, Adolfo. 1973. "Algunos aspectos de la sociolingüística del dialecto fronterizo". En: *Temas de Lingüística* 3, Montevideo: Universidad de la República.
- Elizaincín, Adolfo. 1975. "El bilingüismo de la frontera uruguayo-brasileña". En: *Letras de hoje*, Porto Alegre, (20): pp. 65-75.
- Elizaincín, Adolfo; Behares, Luis Ernesto; Barrios, Graciela. (1987). *Nos falemo brasileiro. Dialectos portugueses en Uruguay*. Montevideo: Amesur.
- Fasold, Ralph. 1996. *La Sociolingüística de la Sociedad*. Madrid: Visor Libros.
- Gabbiani, Beatriz. 2000. *Escuela, lenguaje y poder*. Montevideo: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Gabbiani, Beatriz. 2002. "La lingüística aplicada en el Uruguay: trayectoria de una existencia anónima". En C. Curco, M. Colin, N. Groult y L. Herrera (eds) *Contribuciones a*

- la Lingüística Aplicada en América Latina*. México: CELE-UNAM, pp. 427-438.
- Gabbiani, Beatriz. y Orlando, Virginia. (comps.). 2006. *Enseñanza de portugués a hispanohablantes. Investigación y reflexión a partir del análisis de aulas*. Montevideo: FHCE-Unión Latina.
- Gabbiani, Beatriz. 2010. "Lo más difícil de la vida es convivir". [En línea] http://congresosdelalengua.es/valparaiso/ponencias/lengua_educacion/gabbiani_beatriz.htm [Consulta: 30-5-2014].
- Gabbiani, Beatriz. 2012. "Formación continua-(co)construcción permanente. Creación de un espacio para la reflexión sobre la educación lingüística". En: V. Irala, y S. Silva. (Orgs.). *Ensino na área da linguagem: perspectivas a partir da formação continuada*. Campinas: Mercado de Letras. pp. 35-58.
- López Medina, Javier. 1997. Cuadernos de lengua española. *Lenguas en contacto*. Madrid: Arco Libros.
- López Morales, Humberto. 1993. *Sociolingüística*. Madrid: Gredos. Lortie, Dan. 1975. *Schoolteacher*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ministerio De Educación y Cultura. 2009. *Ley General de Educación*. Montevideo: Impo.
- Narvaja De Arnoux, Elvira. 2008. *Los discursos sobre la nación y el lenguaje en la formación del Estado (Chile, 1842-1862) Estudio glotopolítico*. Buenos Aires: Santiago Arcos editor.
- Nossar, Karina y Solana, Virginia. 2009. "Entre la norma y la descripción: una Didáctica para el Idioma Español en el respeto de los Derechos Lingüísticos en cuanto Derechos Humanos". En: *Formación Docente Investiga. Concurso de proyectos de investigación educativa*. Montevideo: Rosgal, pp. 53-64.
- Rivas, Axel. 2015. *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Rona, José Pedro. 1959. *El dialecto "fronterizo" del Norte del Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República.
- Varela, José Pedro. 2006. *De la legislación escolar*. Edición facsimilar de la original impresa en 1876. Montevideo: Zonalibro.

Factores estructurales que afectan la persistencia estudiantil en la región noreste de Uruguay

Fernando Acevedo¹

Resumen

En la producción académica orientada a explicar o a promover la persistencia en Educación Superior es infrecuente la consideración de los motivos que llevan a un estudiante a ingresar a un centro educativo de ese nivel. Pero en la región noreste de Uruguay esos motivos –en su mayoría marcadamente condicionados por una escasa y poco diversificada oferta de estudios terciarios– tienen una influencia significativa en el truncamiento temprano de las trayectorias académicas de los estudiantes. En consonancia con ello, la investigación que aquí se reseña tuvo como objetivo capital aportar insumos teóricamente consistentes y empíricamente sustentados para la elaboración de un modelo pro-persistencia estudiantil en el primer año de la Educación Superior aplicable a contextos territoriales con una deficitaria oferta de estudios terciarios (como lo es la región noreste de Uruguay) y entonces superador, en términos de validez y aplicabilidad, de los dos modelos hoy más aceptados en el mundo académico occidental: el “Model of Institutional Action for Student Success” (Tinto, 2012) y el muy afín “Retention Formula and Model for Student Success” (Seidman, 2012). En ese contexto, mediante una estrategia general de corte predominantemente cualitativo, la investigación ha permitido constatar que aquella condición contextual de carácter estructural –la escasa y poco diversificada oferta de estudios terciarios– resulta muy poco propicia para la persistencia estudiantil, fundamentalmente en el primer año de la Educación Superior.

Palabras clave: persistencia estudiantil, Educación Superior, factores estructurales, contextos socioacadémicos desfavorables.

1. Introducción

En la actual producción académica orientada a analizar o a promover la persistencia estudiantil en Educación Superior (ES) existe un neto predominio de estudios que se enfocan en aquellos factores explicativos del abandono cuyo abordaje está al alcance de la acción directa de los centros educativos. El ejemplo paradigmático de este tipo de estudios es el que dio lugar al “Model of Institu-

1 Centro de Estudios sobre Políticas Educativas (CEPE), Universidad de la República.

tional Action for Student Success” propuesto recientemente por Vincent Tinto (2012a), sin dudas el autor que, a la luz de la profusa cantidad de citas y alusiones que ha recibido, es desde hace varias décadas el referente teórico más reconocido en la temática.

Sin embargo, la aplicabilidad de ese modelo y de otros muy afines –como el de Seidman (2012), entre otros– es restringida. En efecto, esta ponencia presenta algunos resultados de una investigación de corte eminentemente cualitativo que ha constatado que en el caso de contextos socioacadémicos desfavorables –tal como los existentes en la región noreste de Uruguay, y en especial en la ciudad de Rivera– corresponde prestar especial atención a otros dos complejos de factores explicativos del abandono en ES cuyo estudio suele ser, en el mejor de los casos, marginal: los aspectos inherentes al estudiante al momento de su ingreso a la ES y las condiciones del contexto territorial en el que se inscribe el centro educativo –en los términos de Tinto (2012a, p. 257), “internal commitments” y “external commitments” respectivamente–.

2. Problemática propuesta

En los ámbitos geográficos que concentran la mayor parte de la actual producción académica sobre la problemática del abandono en ES las condiciones estructurales del contexto en el que se inscribe el centro educativo no parecen tener una influencia significativa en el truncamiento temprano de trayectorias académicas. Así lo evidencia una gran cantidad de obras recientes de gran aceptación en la comunidad científica occidental, entre las que se destacan las siguientes: en los EE.UU., Tinto (2012a; 2012b; 1987), Seidman (2012; 2004), Habley, Bloom y Robbins (2012), Kuh et al. (2010) y Cabrera et al. (2014); en Inglaterra, Merrill (2015); en Bélgica, Pinxten et al. (2015); en Australia, Krause et al. (2005) y McKenzie y Schweitzer (2001); en España, Figuera y Torrado (2014).

Seguramente ello responde a que en ciudades grandes y medianas de esos ámbitos geográficos la existencia de una muy amplia y diversificada oferta de estudios en ES posibilita una adecuada satisfacción de la demanda de los ingresantes a ese nivel, y entonces contribuye a la eficacia en la eventual implementación de planes, programas o acciones de retención escolar. Esta situación resulta muy favorable a la persistencia estudiantil, ya que la motivación intrínseca del estudiante hacia la opción académica elegida no se ve obturada o fragilizada al momento de comenzar sus estudios superiores. En estos casos los factores de riesgo de abandono de los estudios quedan restringidos a algunos aspectos inherentes al estudiante (“internal commitments”: competencias académicas, atributos personales y actitudinales, entre otros) y a aquellos otros que pueden ser abordados desde la gestión de los propios centros educativos o de las instituciones que los rigen (“institutional commitments”: calidad de la enseñanza, clima

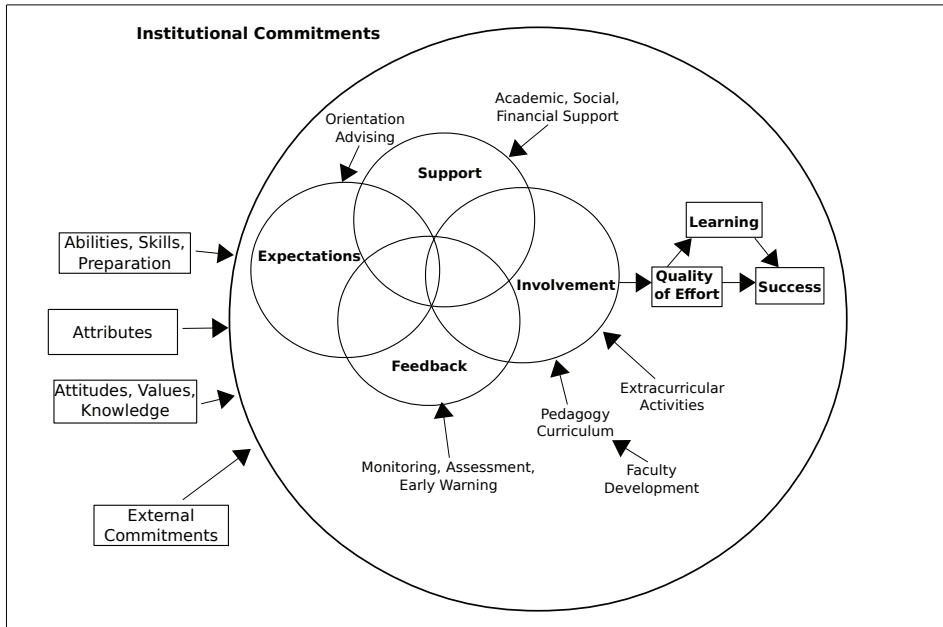
organizacional, curriculum, apoyo académico, social y económico, promoción de la integración social y del involucramiento académico, entre otros).

El modelo propuesto por Tinto (2012a) es muy claro al respecto. Tal como se ilustra en la Figura que se presenta en la página siguiente, los elementos que aparecen encerrados en el círculo mayor –“institutional commitments”– constituyen el foco de sus análisis; de hecho, él mismo lo denominó “Modelo de Acción Institucional”. A los elementos externos a ese círculo, en cambio, les dedica una atención tangencial, la cual se evidencia ya en el contenido del formulario de encuesta provisto por la National Survey of Student Engagement, publicado originalmente por Kuh et al. (2010), principal instrumento para la dotación de base fáctica al modelo.

A este respecto, la intuición que impulsó la ejecución de la investigación que aquí se reseña es que en el caso de centros de ES inscriptos en contextos socio-académicos desfavorables los elementos que en ese modelo aparecen incluidos en los rectángulos exteriores al círculo tienen una relevancia sustantiva en las trayectorias académicas de los estudiantes, sobre todo en su truncamiento temprano.

Esos elementos pueden agruparse en dos conjuntos que, aunque diferentes, son interdependientes. Uno de ellos es el que comprende a las condiciones, situaciones y circunstancias inherentes al estudiante en el momento en el que decide su ingreso a un centro de ES –“internal commitments”–, tales como su preparación académica (básicamente sus competencias cognitivas y conocimientos previos), sus atributos personales (el momento de su trayectoria vital, atributos de género y de clase, en especial sus capitales culturales y económicos), sus expectativas, actitudes y disposición hacia el aprendizaje. El otro conjunto comprende a las condiciones de corte eminentemente estructural propias del contexto territorial en el que se inscribe el centro –“external commitments”–: las estructuras de oportunidades educacionales (sobre todo la naturaleza, amplitud y diversificación de la oferta de estudios terciarios existente) y laborales (principalmente las posibilidades de inserción laboral durante los estudios superiores y/o una vez acreditada la ES).

**Figura 1. El modelo de acción institucional de Tinto:
“Elements of a Model of Institutional Action”**



Fuente: Tinto (2012a, p. 258).

En atención a esas consideraciones, la investigación se centró en dos focos problemáticos. Por una parte, en la afectación que las características estructurales del contexto en el que se inscriben las organizaciones de ES de Rivera –“external commitments”– produce en las condiciones inherentes al estudiante que ingresa a alguna de ellas –“internal commitments”–, en especial en sus actitudes, disposición y (des)motivación hacia el aprendizaje; por otra, en la evaluación de la medida en que esa afectación conduce a poner en riesgo la persistencia estudiantil. En ambos casos la convicción subyacente es que esos dos complejos fenoménicos (“external commitments” e “internal commitments”) presentan en Rivera configuraciones y contenidos muy diferentes que los existentes en lugares cuyos contextos socio-académicos son más favorables. Siendo así, la caracterización de aquella afectación resulta fundamental para la determinación y ponderación de los factores explicativos del abandono de los estudios en la ES en contextos socio-académicos desfavorables.

3. Contexto en el que se inscribe la problemática propuesta

En el último decenio han crecido en forma exponencial los discursos y textos que destacan las crisis que anidan en la educación pública uruguaya. Además, desde fines de la década pasada la generalización del acceso a la ES y la reducción de la desafiliación en ese nivel constituyen una aspiración explícita de las autoridades del sector, en especial las de la Universidad de la República (UdelaR), la institución de ES que conjuga la mayor tradición, volumen poblacional y relevancia social en el Uruguay contemporáneo. Tal aspiración se vuelve preocupación si se asume, por un lado, que “nuestro país se ubica entre los de la región con menor acceso a la educación superior, por debajo del promedio y lejos de otros con niveles similares de desarrollo” (Fernández y Cardozo, 2014, p. 123) y, por otro, que aproximadamente uno de cada tres estudiantes que ingresan a la ES abandona sus estudios, y la mitad de los que abandonan lo hace entre el primer y el segundo año (Boado, Custodio y Ramírez, 2011). Otros estudios recientes (CIFRA, 2012) avalan esta afirmación para el caso de los centros educativos encargados de la formación de docentes para Educación Primaria y Educación Media, hoy dependientes del Consejo de Formación en Educación (CFE) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) pero en vías de adquirir carácter universitario.

La investigación que aquí se reseña ha constatado que la tasa de abandono en alguno de los centros de ES en Rivera es similar a la del promedio nacional estimada por Boado, Custodio y Ramírez (2011). No obstante, esa similitud encubre condiciones, situaciones y circunstancias muy dispares, tanto si se consideran diferentes espacios geográficos como distintas organizaciones de ES: estructuras de oportunidades notoriamente disímiles, eventos de riesgo de índole e importancia relativa diferentes (Acevedo, 2013; 2011; 2009).

Asimismo, por lo menos en el caso de la región noreste de Uruguay, la inadecuada estructura de oportunidades laborales y en especial educacionales terciarias –tanto en términos de escasez como de poca diversificación de la oferta– constituye un caldo de cultivo de eventos de riesgo, sobre todo en el período de transición hacia la ES, tanto con respecto al acceso a ese nivel como al abandono de los estudios. Además, los efectos del abandono en ES son aún más preocupantes en el noreste de Uruguay, entre otras cosas porque es la región del país que presenta el mayor índice de pobreza y los indicadores más bajos de desarrollo de su población. En efecto, los cuatro departamentos que integran esta región (del total de 19 que conforman el territorio nacional) son los que presentan el menor Índice de Desarrollo Humano de la nación (Acevedo et al., 2013, p. 31).

4. Objetivos

Sobre la base de las consideraciones expuestas, la investigación tuvo como objetivo capital aportar insumos sólidos –esto es, teóricamente consistentes y empíricamente sustentados– para la elaboración de un modelo “pro-persistencia” estudiantil en primer año de ES aplicable a contextos socio-académicos desfavorables (como es el caso del existente en Rivera) y entonces superador, en términos de aplicabilidad, del modelo más aceptado en el actual mundo académico occidental: el “Model of Institutional Action for Student Success” formulado por Tinto (2012). El principal de esos insumos –y, por ende, una de las contribuciones más destacables que ofrece la investigación en cuestión– es la determinación de los principales factores intervinientes en el abandono de los estudios en el primer año de ES en los tres centros educativos públicos de ese nivel existentes en Rivera: el Centro Universitario de Rivera (UdelaR), el Centro Regional de Profesores del Norte y el Instituto de Formación Docente de Rivera (estos últimos dependientes del CFE de la ANEP).

Los objetivos específicos establecidos para el cabal cumplimiento de ese objetivo general son los que a continuación se describen:

- a. Determinar la actual magnitud del fenómeno de abandono de los estudios en el primer año de la ES en los tres centros públicos de ese nivel existentes en Rivera.
- b. Identificar y analizar las principales características de las condiciones y circunstancias que en la actualidad más inciden –y el modo diferencial en que lo hacen– en la decisión de los estudiantes de abandonar sus estudios en el primer año de la ES en cada uno de esos tres centros educativos.
- c. Determinar las condiciones contextuales (externas) de mayor incidencia en la decisión de los jóvenes de iniciar estudios superiores en Rivera, con énfasis en el análisis de las particularidades demóticas, socioculturales y económicas de la región noreste de Uruguay y de la estructura de oportunidades existente.
- d. Determinar las condiciones y características de los ingresantes a la ES (auto-percepción de su preparación académica y sus competencias –conocimientos específicos, habilidades, actitudes–, atributos –de género, de clase social, estructura de capitales–, preferencias, expectativas, intereses –económicos, de prestigio, de socialidad–) que más inciden en su decisión de iniciar estudios en Rivera, en especial las asociadas a la dimensión motivacional intrínseca.

5. Líneas teóricas consideradas

En la formulación y en el diseño de la investigación se tuvieron especialmente en cuenta algunos relevantes planteos teóricos y conceptuales sobre la temática indagada, que por razones de espacio aquí no se detallarán. Entre ellos se

destacan, por su profundidad y rigor, los incluidos en algunas obras publicadas en los EE.UU. en el último decenio (i.e., Merrill, 2015; Pinxten et al., 2015; Habley, Bloom y Robbins, 2012; Tinto, 2012a; Seidman, 2012; Kuh et al., 2010) y otras en España (Figuera y Torrado, 2014; Gairín et al., 2014; Arbona y Nora, 2007; González Afonso et al., 2007). Asimismo, se prestó especial atención a la producción nacional existente al respecto, tanto por su consistencia teórico-conceptual como por su particular anclaje empírico. En este sentido, se destacan las siguientes obras, casi todas producidas por investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR: Fernández (coord. y ed., 2010), Fernández (2010), Fernández y Cardozo (2013), Cardozo (2013), Cardozo et al. (2014), Mancebo (2010; 2000), Boado y Fernández (2010), Boado, Custodio y Ramírez (2011), Acevedo (2014; 2011; 2009).

6. Metodología

La investigación asumió un enfoque meso-estructural, esto es, un enfoque explicativo que sobre la base de la priorización de la consideración de los aspectos locales y organizacionales (por encima de los microsociales y los macrosociales, aunque sin desconocerlos) conjuga una “focalización en el papel de las organizaciones escolares sobre el comportamiento (en este caso la desafiliación) [con] los enfoques que destacan la relación entre las características de la localidad en términos de población [...] o de marginación socioeconómica” (Fernández, 2010, p. 29).

Para la producción de información necesaria para dar cuenta del problema de investigación formulado se dispuso una estrategia predominantemente cualitativa, con apelación a variadas técnicas de producción de información: análisis documental, entrevista en profundidad, grupo de discusión. También se aplicó la técnica de encuesta (censal). A continuación se describen someramente las técnicas de producción de información empleadas y su contexto de aplicación.

La técnica de análisis documental se aplicó con vistas al cumplimiento del primero de los objetivos específicos propuestos: determinar la actual magnitud del fenómeno de abandono de los estudios en el primer año de la ES en los tres centros públicos de ese nivel existentes en Rivera. Comprendió el relevamiento, registro, procesamiento y análisis de documentos administrativos de cada uno de los tres centros educativos considerados.

La técnica de entrevista en profundidad se aplicó a 70 informantes calificados que fueron previamente categorizados según los cinco “tipos” que a continuación se describen:

- i. (6) personas con conocimiento profundo y/o capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones de cada sector productivo local en el último

decenio. La aplicación de estas entrevistas estuvo orientada al cumplimiento del objetivo específico (c) descrito antes.

- ii. (7) actores con conocimiento profundo de la situación de la ES en la región y de los cambios acaecidos en el sector en el último decenio. La aplicación de estas entrevistas estuvo orientada al cumplimiento del objetivo específico (b) descrito antes.
- iii. (9) actores con conocimiento profundo de alguno(s) de los tres centros de ES estudiados. La aplicación de estas entrevistas también se orientó al cumplimiento del objetivo específico (b).
- iv. (24) jóvenes que, habiendo comenzado sus estudios en alguno de esos tres centros en 2014, continuaban estudiando allí una vez iniciado el tercer año lectivo (en 2016). La aplicación de estas entrevistas estuvo orientada al cumplimiento de los objetivos específicos (b) y (d).
- v. (24) jóvenes de la misma cohorte que abandonaron sus estudios antes de transcurridos tres meses del inicio del tercer año de ES. Al igual que en el caso precedente, la aplicación de estas entrevistas también se orientó al cumplimiento de los objetivos específicos (b) y (d).

La técnica de encuesta censal se aplicó a los informantes de los “tipos” (iv) y (v), y estuvo orientada al cumplimiento del ya citado objetivo específico (d).

La técnica de grupo de discusión se aplicó a un grupo integrado por seis de los doce informantes del “tipo” (iv) entrevistados (dos estudiantes de cada uno de los tres centros de ES de Rivera que, habiendo comenzado sus estudios en uno de esos centros en el año 2014, continuaban allí a julio de 2016) y seis de los doce informantes del “tipo” (v) entrevistados (dos estudiantes de cada uno de esos centros que, habiendo comenzado sus estudios en 2014, a julio de 2016 los habían abandonado). La selección de esos doce informantes que conformaron esta muestra intencional se realizó en función del análisis de la información aportada en situación de entrevista en profundidad.

7. Resultados

El más relevante de los resultados alcanzados en la investigación es que en aquellos lugares en los que se ofrecen pocas opciones de estudios en ES, como es el caso de Rivera, las posibilidades de la persistencia estudiantil resultan notoriamente restringidas. Ello se debe a que en lugares con esas características la motivación intrínseca del estudiante hacia el cursado de estudios superiores en alguna de esas escasas opciones disponibles es débil. En definitiva, una considerable cantidad de estudiantes, al egresar de la Educación Media Superior, toma la decisión de cursar alguna de las pocas “carreras” de ES que se ofrecen en el ámbito local, y no la que hubiesen preferido cursar de haber existido esa opción en la oferta existente. En consecuencia, la débil motivación intrínseca de la gran

mayoría de los estudiantes que inician estudios de ES en ese tipo de lugares se erige como el más importante factor de riesgo de abandono de los estudios, sobre todo en el primer año.

Por otra parte, de las entrevistas en profundidad efectuadas a los informantes calificados de los “tipos” (iv) –estudiantes persistentes– y (v) –estudiantes no persistentes– emergió con nitidez la existencia de una condición de carácter cultural: en su amplia mayoría esas personas no han tomado en consideración la posibilidad de cursar sus estudios superiores en ciudades en las que la oferta existente es más amplia y diversificada, como por ejemplo Montevideo o Porto Alegre, ambas situadas a 500 kilómetros de distancia de Rivera; aquellas personas que en algún momento consideraron esa posibilidad de todos modos decidieron quedarse en su lugar de residencia, en algunos casos aduciendo razones económicas y en otros cuestiones afectivas. En cualquiera de los casos, predomina en ellos una suerte de predisposición reticente a alejarse de su lugar, así como desconocimiento de la existencia de becas de apoyo económico orientadas a posibilitar ese traslado, residencias estudiantiles, etcétera.

Por último, a diferencia de la situación existente en lugares cuyos contextos socio-académicos son favorables –sobre todo por presentar una oferta de ES suficientemente amplia y diversificada–, en lugares como Rivera es muy difícil y poco viable que los factores de riesgo de abandono de los estudios mencionados antes puedan ser enfrentados por medio de acciones promovidas por la gestión académica y organizacional de los propios centros educativos. Ese tipo de acciones es, precisamente, el que aparece ocupando un rol protagónico en los dos modelos de retención escolar (o “pro-persistencia”) actualmente más aceptados en el campo académico internacional: los ya aludidos Model of Institutional Action for Student Success (Tinto, 2012) y el muy afín Retention Formula and Model for Student Success (Seidman, 2012).

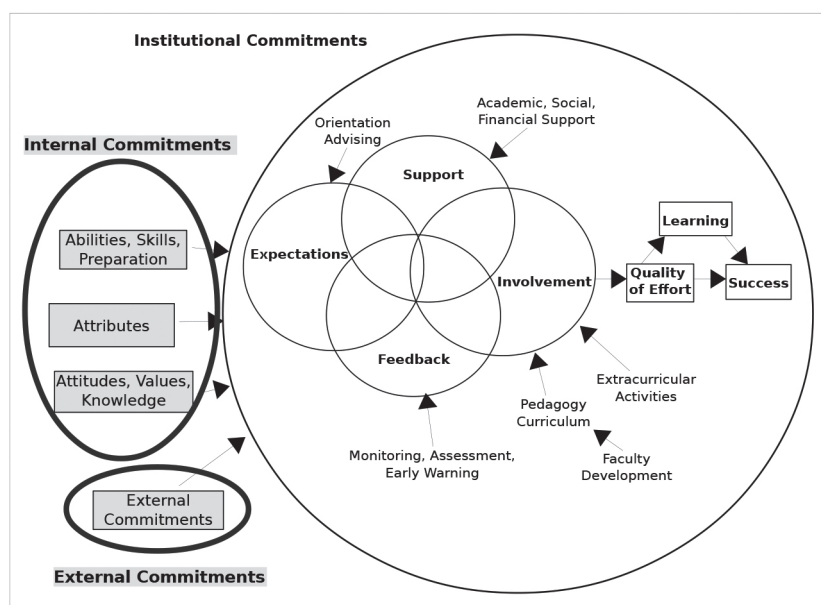
8. Conclusiones y contribuciones para el tema

En concordancia con lo destacado precedentemente, los modelos precitados no son del todo válidos ni aplicables para el caso de centros de ES que, como es el caso de los afincados en Rivera, están inscriptos en contextos institucionales de escasa y poco diversificada oferta de estudios de ES; en rigor, sólo resultarían idóneos y eficaces para orientar la promoción de la persistencia (o la retención) de aquellos pocos estudiantes cuyas preferencias de estudios en ES coinciden con alguno de los que se ofrecen localmente, es decir, aquellos que poseen motivación intrínseca orientada hacia la opción de estudios superiores elegida.

En conclusión, los resultados preliminares alcanzados hasta este momento constituyen las bases sustantivas sobre las que habrá de elaborarse un modelo alternativo “pro-persistencia” estudiantil aplicable en contextos socio-académicos

desfavorables, en el que se privilegiará, como se ilustra en la Fig. 2, la consideración de los aspectos que en el “Model of Institutional Action for Student Success” (2012a, p. 258) aparecen ubicados fuera del gran círculo central: “internal commitments” y “external commitments”.

Figura 2. Hacia la reelaboración del modelo de acción institucional de Tinto (2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de Tinto (2012a, p. 258)

Aquí radica, pues, la principal contribución que la investigación esbozada puede ofrecer a aquellas organizaciones de ES inscriptas en contextos caracterizados por estructuras de oportunidades educacionales y laborales de escasa amplitud, tanto en lo atinente a las reducidas posibilidades de aspirar a una inserción laboral atractiva (durante los estudios superiores o bien al finalizarlos) como, muy especialmente, a una oferta de estudios superiores escasa y poco diversificada.

Referencias bibliográficas

- Acevedo, F. (2009). El Centro Universitario de Rivera, impulsor del sistema nervioso de la región. Análisis, diagnóstico, pronóstico. Montevideo: Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República.
- Acevedo, F. (2011). Dicen. Calidad educativa y gobernabilidad en un instituto de forma-

Factores estructurales que afectan la persistencia estudiantil
en la región noreste de Uruguay

ción docente. Montevideo: erga e omnes ediciones.

- Acevedo, F. (2013). Abandono y riesgos de abandono en la Educación Superior en el interior del país. Un análisis provisional. Ponencia presentada en el Seminario-taller regional Transiciones entre ciclos, riesgos y desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay, Rivera: Centro Universitario de Rivera, Universidad de la República, 2 de octubre.
- Acevedo, F. (2014). Una aproximación a la desafiliación educativa en la transición hacia la Educación Superior en el interior de Uruguay. *Páginas de Educación*, Vol. 7, Nº 1, pp. 131-148.
- Acevedo, F., Fernández, T., Domínguez, M. E., Mancebo, M. E., Menni, G., Nossar, K., Ocaño, J., Patrón, R., Porta, M., Ríos, Á. y Viera, P. (2013). Centro de Estudios sobre Políticas Educativas. Proyecto para su constitución en el Centro Universitario de la Región Noreste de la Universidad de la República. Montevideo: Universidad de la República.
- Arbona, C. y Nora, A. (2007). The influence of academic environmental factors on Hispanic college degree attainment. *Review of Higher Education*, 30(3), pp. 247-270.
- Boado, M., Custodio, L. y Ramírez, R. (2011). La deserción estudiantil universitaria en la UdelAR y en Uruguay entre 1997 y 2006. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.
- Boado, M. y Fernández, T. (2010). Trayectorias académicas y laborales de los jóvenes en Uruguay. El panel PISA 2003-2007. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- CIFRA (2012). Estudio de los factores que influyen en la duración de las carreras de formación docente. Montevideo: Consejo de Formación en Educación, Administración Nacional de Educación Pública.
- Cabrera, A., Pérez, P. y López, L. (2014). Evolución de perspectivas en el estudio de la retención universitaria en los EE.UU.: bases conceptuales y puntos de inflexión. En Figuera, F. (Ed.), *Persistir con éxito en la universidad: de la investigación a la acción*, pp. 15-40. Barcelona: Laertes.
- Cardozo, S. (2013). Transición y desafiliación. Ponencia en el Seminario Transiciones entre ciclos, riesgos y desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 15 de julio.
- Cardozo, S., Fernández, T., Míguez, M. y Patrón, R. (2014). Transición entre ciclos. Marco analítico. En Fernández, T. y Ríos, Á. (Eds.), *Transiciones, riesgos de desafiliación y políticas de inclusión en la Educación Media y Superior de Uruguay*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República, 21-40.
- Fernández, T. (2010). Enfoques para explicar la desafiliación. En T. Fernández (coord. y ed.), *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay: conceptos, estudios, políticas*, pp. 27-40. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.
- Fernández, T. (coord. y ed.) (2010). *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay: conceptos, estudios, políticas*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.

- Fernández, T. y Cardozo, S. (2013). Acceso y persistencia en el tránsito a la Educación Superior en los estudiantes uruguayos evaluados por PISA en 2003. Inédito.
- Fernández, T. y Cardozo, S. (2014). Acceso y persistencia en el tránsito a la educación superior en la cohorte de estudiantes uruguayos evaluados por PISA en 2003. En Fernández, T. y Ríos, A. (eds.), *El tránsito entre ciclos en la Educación Media y Superior de Uruguay*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.
- Figuera, P. (Ed.) (2014). *Persistir con éxito en la universidad: de la investigación a la acción*, pp. 9-12. Barcelona: Laertes.
- Figuera, P. y Torrado, M. (2014). Análisis longitudinal del proceso de transición a la universidad. Estudio de un caso. En Figuera, F. (Ed.), *Persistir con éxito en la universidad: de la investigación a la acción*, pp. 97-112. Barcelona: Laertes.
- Gairín, J., Triado, X., Feixas, M., Figuera, P., Aparicio-Chueca, P. y Torrado, M. (2014). Student dropout rates in Catalan universities: profile and motives for disengagement. *Quality in Higher Education*, 20 (2), pp. 165-182. Recuperado el 9 de septiembre de 2017 de <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13538322.2014.925230?needAccess=true>.
- González Afonso, M., Álvarez Pérez, P., Cabrera, L. y Bethencourt, J. T. (2007). El abandono de los estudios universitarios: factores determinantes y medidas preventivas. *Revista Española de Pedagogía*, Año LXV, n° 236, pp. 71-86. Recuperado el 15 de noviembre de 2016 de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2281192.pdf>.
- Habley, W., Bloom, J. y Robbins, S. (2012). *Increasing Persistence. Research-Based Strategies for College Student Success*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Krause, K.-L., Hartley, R., James, R. y McInnis, C. (2005). *The First Year Experience in Australian Universities: Findings from a Decade of National Studies*. Melbourne: Department of Education, Science and Training, Australian Government – Centre for the Study of Higher Education, University of Melbourne.
- Kuh, G., Kinzie, J., Schuh, J., Whitt, E. & Associates (2010). *Student Success in College. Creating Conditions that Matter*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mancebo, M. E. (2000). *El Sistema Educativo Uruguayo: Estudio, Diagnóstico y Propuestas Públicas para el sector*. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mancebo, M. E. (2010). *Políticas de inclusión educativa en el Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay 2005-2009*. Toronto: Latin American Studies Association Congress.
- McKenzie, K. y Schweitzer, R. (2001). Who succeeds at university? Factors predicting academic performance in first year Australian university students. *Higher Education Research & Development*, Vol. 20, N° 1, pp. 21-33.
- Merrill, B. (2015). Determined to stay or determined to leave? A tale of learner identities, biographies and adult students in higher education. *Studies in Higher Education*, Vol. 40, N° 10, pp. 1859-1871.
- Pinxten, M., De Fraine, B., Van Den Noortgate, W., Van Damme, J., Boonen, T. y Vanlaar, G. (2015). 'I choose so I am': a logistic analysis of major selection in university and successful completion of the first year. *Studies in Higher Education*, Vol. 40, N° 10, pp. 1919-1946.

Factores estructurales que afectan la persistencia estudiantil
en la región noreste de Uruguay

- Seidman, A. (2004). Retention Slide Show. Recuperado el 14 de enero de 2015 desde www.cscsr.org/docs/RetentionFormula2004a_files/frame.htm.
- Seidman, A. (2012). Taking Action. A Retention Formula and Model for Student Success. En Seidman, A. (ed.), *College Student Retention. Formula for Student Success*, pp. 267-284. Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Tinto, V. (1987). El abandono de los estudios superiores. Una nueva perspectiva de las causas del abandono y su tratamiento. México, D. F.: UNAM-ANUIES.
- Tinto, V. (2012a). Moving from Theory to Action. A Model of Institutional Action for Student Success. En Seidman, A. (ed.), *College Student Retention. Formula for Student Success*, pp. 251-266. Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Tinto, V. (2012b). *Completing College: rethinking institutional action*. Chicago: The University of Chicago Press.

Apéndice 1

A. Tabla de validación técnica de la pauta de la entrevista en profundidad aplicada a los informantes del “tipo” (iv)

| OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN | TÉCNICA APLICADA | INSTRUMENTO APLICADO | VARIABLES CONSIDERADAS | INDICADORES (o PREGUNTAS) |
|--|--|---|---|--|
| (b) Identificar y analizar las principales características de las condiciones, situaciones y circunstancias que más inciden –y el modo diferencial en que lo hacen– en la decisión de abandono voluntario de los estudios en el 1 ^{er} año de la ES en cada uno de los tres centros educativos considerados | Entrevista en profundidad a muestra de 24 informantes del tipo (iv): 8 jóvenes de cada uno de los 3 centros considerados que iniciaron allí sus estudios en 2014 y continuaron allí una vez iniciado el 3 ^{er} año lectivo. [La aplicación de estas entrevistas es posterior a la encuesta censal a estos informantes, y en la que se aplicó el módulo del formulario de la NSSE] | Pauta de semi-estructuración de entrevista en profundidad | Trayectoria y preparación pre-terciaria | ¿Dónde cursaste 6° año de EMS? ¿En qué orientación? ¿Recordás por qué elegiste esa orientación? ¿Cómo evaluás tu formación pre-terciaria? ¿Considerás que tu preparación en EMS fue adecuada? |
| | | | Preferencias y expectativas pre-terciarias. Eventuales cambios de expectativas. Expectativas de culminación de la “carrera” | Al culminar 6° de EMS, ¿tenías claro qué “carrera” seguir? ¿Cuál era esa “carrera”? ¿En dónde pensabas cursarla? Si la “carrera” que pensabas seguir no es la que estás cursando ahora, ¿por qué razón no la cursaste? La “carrera” en la que te inscribiste al egresar de EMS, ¿fue la única que cursaste? [Si responde negativamente:] ¿A qué se debió ese cambio? Al momento de inscribirte en ES, ¿tu expectativa era culminar la “carrera”? |
| | | | Razones de la persistencia | ¿En algún momento has pensado en abandonar tus estudios o en cambiar de “carrera”? ¿Por qué? ¿Qué fue lo que te mantuvo estudiando? |
| | | | Motivos de la elección de la “carrera” | Formulación en modo interrogativo de las 7 opciones presentadas en el formulario de NSSE (ver “Apéndice” 2). |
| | | | Motivación hacia la “carrera” elegida | Formulación en modo interrogativo de las 3 opciones presentadas en el formulario de NSSE (ver “Apéndice” 2). |
| | | | Exigencia académica | Formulación en modo interrogativo de las 3 opciones presentadas en el formulario de NSSE (ver “Apéndice” 2). |
| | | | Modalidades de aprendizaje activo | Formulación en modo interrogativo de las 5 opciones presentadas en el formulario de NSSE (ver “Apéndice” 2). |
| | | | Modalidades de aprendizaje colaborativo | Formulación en modo interrogativo de las 4 opciones presentadas en el formulario de NSSE (ver “Apéndice” 2). |
| | | | Interacción docentes-estudiantes | Formulación en modo interrogativo de las 6 opciones presentadas en el formulario de NSSE (ver “Apéndice” 2). |
| | | | Trabajo | ¿Trabajás en forma remunerada? ¿Cuántas horas/semana? ¿Ese trabajo está vinculado a la carrera que estás cursando? |
| | | | Beca de apoyo | ¿Tenés alguna beca monetaria o de alojamiento? ¿Considerás que eso ha tenido alguna influencia en el hecho de que hayas continuado estudiando? |

Apéndice 2

A. Tabla de validación técnica de la pauta de la entrevista en profundidad aplicada a los informantes del “tipo” (v)

| OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN | TÉCNICA APLICADA | INSTRUMENTO APLICADO | VARIABLES CONSIDERADAS | INDICADORES (o PREGUNTAS) | |
|--|---|---|---|--|--|
| (b) Identificar y analizar las principales características de las condiciones, situaciones y circunstancias que más inciden –y el modo diferencial en que lo hacen– en la decisión de abandono voluntario de los estudios en el 1 ^{er} año de la ES en cada uno de los tres centros educativos considerados | Entrevista en profundidad a muestra de 24 informantes del tipo (v): 8 jóvenes de cada uno de los 3 centros considerados que iniciaron allí sus estudios en 2014 y abandonaron sus estudios antes de transcurridos 3 meses del inicio del 3 ^{er} año lectivo. [La aplicación de estas entrevistas es posterior a la encuesta censal a estos informantes, y en la que se aplicó el módulo del formulario de la National Survey of Student Engagement] | Pauta de semi-estructuración de entrevista en profundidad | Trayectoria y preparación pre-terciaria | ¿Dónde cursaste 6° año de EMS? ¿En qué orientación? ¿Recordás por qué elegiste esa orientación? | |
| | | | Preferencias y expectativas pre-terciarias. Eventuales cambios de expectativas. Expectativas de culminación de la “carrera” | ¿Cómo evaluás tu formación pre-terciaria? ¿Considerás que tu preparación en EMS fue adecuada? | |
| | | | | Al culminar 6° de EMS, ¿tenías claro qué “carrera” seguir? ¿Cuál era esa “carrera”? ¿En dónde pensabas cursarla? | |
| | | | | Si la “carrera” que pensabas seguir no es la que estás cursando ahora, ¿por qué razón no la cursaste? | |
| | | | | La “carrera” en la que te inscribiste al egresar de EMS, ¿fue la única que cursaste? [Si responde negativamente:] ¿A qué se debió ese cambio? | |
| | | | Motivos de la elección de la “carrera” | Formulación en modo interrogativo de las 7 opciones presentadas en el formulario de NSSE (ver “Apéndice 2”). | |
| | | | | Motivación hacia la “carrera” elegida | Formulación en modo interrogativo de las 3 opciones presentadas en el formulario de NSSE (ver “Apéndice 2”). |
| | | | | Exigencia académica | Formulación en modo interrogativo de las 3 opciones presentadas en el formulario de NSSE (ver “Apéndice 2”). |
| | | | | Modalidades de aprendizaje activo | Formulación en modo interrogativo de las 5 opciones presentadas en el formulario de NSSE (ver “Apéndice 2”). |
| | | | | Modalidades de aprendizaje colaborativo | Formulación en modo interrogativo de las 4 opciones presentadas en el formulario de NSSE (ver “Apéndice 2”). |
| | | | | Interacción docentes-estudiantes | Formulación en modo interrogativo de las 6 opciones presentadas en el formulario de NSSE (ver “Apéndice 2”). |
| | | | Sobre el abandono de los estudios: razones, carácter, momento | ¿Cuál fue la principal razón que te llevó a interrumpir tus estudios? | |
| | | | | ¿Tu abandono es transitorio o definitivo? | |
| | | | | ¿Tu abandono fue voluntario o no voluntario? | |
| ¿Cuánto tiempo después de ingresar abandonaste la carrera? [en 1 ^{er} semestre / 2° semestre / después del 1 ^{er} año] | | | | | |
| ¿Cuál fue la fecha aproximada del abandono? | | | | | |
| Trabajo | ¿Trabajabas en forma remunerada al momento de abandonar tus estudios? ¿Cuántas horas por semana? ¿Ese trabajo estaba vinculado a la carrera que cursabas? ¿Considerás que eso tuvo alguna influencia en el hecho de que hayas abandonado tus estudios? | | | | |
| | Beca de apoyo | ¿Tenías alguna beca monetaria o de alojamiento? ¿Considerás que eso tuvo alguna influencia en el hecho de que hayas abandonado tus estudios? | | | |

La descentralización y la diversificación de la oferta educativa de Educación Superior de la Universidad de la República en la región Noreste

Pablo Menese Camargo - Rocío Zaballa del Palacio¹

Resumen

El proceso de la descentralización de la UdelaR, comenzado desde el rectorado en el año 2005, acompaña otros procesos históricos iniciados por otras instituciones terciarias no universitarias. Entre sus principales objetivos se encuentra sanear la brecha de la desigualdad geográfica, llevando la educación terciaria universitaria a todas las regiones del país, contribuyendo a la inclusión de grupos sociales postergados, a través de una oferta educativa diversificada, que contribuye al desarrollo local de cada región. La región Noreste, que incluye a Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo ha sido la última en comenzar el proceso, y por tanto el objetivo es realizar una evaluación de impacto de la descentralización en la región Noreste de UdelaR. Utilizando datos secundarios provenientes de las Encuestas Continúas de Hogar, Anuarios Estadísticos del MEC, y otros procesos de recolección de datos primarios, se propone un diseño de tipo descriptivo y explicativo, utilizando el método cuasi experimental de diferencia en diferencias. Los resultados preliminares muestran que la descentralización y la diversificación en la región Noreste de la UdelaR no han generado efectos significativos en la democratización del acceso a la UdelaR, así como tampoco han generado efectos significativos en la construcción de la demanda por las nuevas carreras.

Palabras clave: descentralización, diversificación, UdelaR.

1. Introducción

El proceso de descentralización de la Universidad de la República (UdelaR), toma un fuerte impulso a comienzos del año 2005, bajo el rectorado del Dr. Guarga (2002-2006) y a través del Plan de Desarrollo Estratégico de la Universidad de la República (PLEDUR), donde se explicitaba el objetivo la expansión de la UdelaR como una forma de contribuir a la históricamente postergada equidad geográfica. Se jerarquiza la gestión y coordinación de las regiones, centros y casas de la universidad, transformando la, hasta entonces, Comisión Gestora de Descentralización (CGD) en la Comisión Coordinadora del Interior (CCI), con

1 Centro de Estudio de Políticas Educativas - Universidad de la República.

las presidencias del Ing. Chilibroste (2004-2005), Ing. Heinzen (2005-2007), Dr. Tommasino (2007-2008), y Dr. Randall (2008-2014). Paralelamente, comienzan a crearse soportes institucionales y académicos adicionales al proceso, donde se incluye la Unidad de Apoyo Administrativo (UNAPAD) y la Unidad de Apoyo a la Académico (UNAPAC) (Carreño, 2016).

Mientras tanto, en el territorio, el desarrollo de las diferentes regionales, centros y casas de la universidad eran muy heterogéneos, y una vez bajo la órbita de la CCI, se aprueba un plan que consistía en: i) la creación de un conjunto de nuevas carreras en las diferentes regiones, centros y casas de la universidad; y ii) el llamado a Polos de Desarrollo Universitarios (PDU), como unidades académicas disciplinares/temáticas, con docentes de alta dedicación, estimulados a radicarse en las diferentes regiones, centros y casas de la universidad. Los criterios guía para la apertura de nuevas carreras y PDU se basaban en los diferentes Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET) elaborados en cada región, los cuales identifican las especificidades y necesidades de cada territorio, para de este modo, desarrollar procesos desde la UdelaR que contribuyan al desarrollo local de cada región.

Durante el período 2010-2014, bajo los rectorados del Dr. Arocena (2006-2014) y aún en la presidencia en la CCI del doctor Randall, se crean los Centros Regionales Universitarios (CENUR) del Este, incluyendo los departamentos de Rocha, Treinta y Tres, Lavalleja y Maldonado; y Litoral Norte, abarcando Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro. Esta nueva figura administrativa –lejos de ser perfecta– permite dinamizar una importante serie de procesos de gestión y eventualmente de enseñanza e investigación, que los equiparan al resto de los servicios universitarios de Montevideo (Fernández, 2014). La región Noreste por su parte, integrada por los Centros Universitarios de Rivera (CUR), y Tacuarembó (CUT), y la Casa Universitaria de Cerro Largo (CUCEL), ha permanecido en una situación de desventaja relativa a las otras regiones, ya que desde el inicio del rectorado del Dr. Markarian (2014-presente), y bajo la presidencia de CCI del Dr. Tabaré Fernández (2014-2017), y luego del Dr. Marcel Achkaren (2017-presente) a la salida del último, ha basado su política en el supuesto de que la región no cuenta con la madurez institucional suficiente, por lo que se han deshecho los acuerdos alcanzados en el rectorado anterior en dicha dirección. Ergo, se ha manteniendo la dependencia de la CCI, en un escenario de estancamiento presupuestal, lo que dificulta lograr las metas –algunas de ellas inciertas– que conduzcan a la región hacia la consolidación del CENUR Noreste, o alguna otra figura de gestión alternativa como se ha llegado a manifestar.

La política específica del incremento de la oferta universitaria de UdelaR en el interior –también, aunque en este caso al margen de la construcción institucional y académica– se basa en tres principios: descentralización, regionalización, y diversificación. Con respecto a la descentralización, es el proceso por el

cual las tareas de investigación, extensión y enseñanza salen de la hegemonía de los servicios universitarios de Montevideo, y pasan a la órbita de las regionales, centros y casa, acompañado con un impulso de autonomización, donde cada región, centro y casa pueda gestionar recursos humanos y económicos, en la coordinación de las diferentes carreras. Respecto de la regionalización, el principio es no replicar 19 sedes de la UdelaR en los 19 departamentos, sino agrupar regiones de acuerdo a sus necesidades y capacidades, con el objetivo de generar economías de escala, ampliando la oferta educativa a través de acuerdos sobre el uso de recursos compartidos. Por último, la diversificación, que implica la apertura de nuevas carreras que acompañen el proceso de desarrollo local regional, alineados con los diagnósticos y propuestas de los PRET, y alimentados con los docentes de los PDU también alineados con los PRET (Freitas, 2018).

En todo este escenario de desarrollo institucional de la UdelaR, la Educación Superior se ha continuado expandiendo al margen de lo que ocurre en la propia UdelaR, concretamente: i) con la creación de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTECH) y la instalación de un campus en la ciudad de Rivera; ii) con la apertura del Polo Tecnológico de la UTU en la ciudad de Tacuarembó; y iii) el debate sobre la creación de la Universidad de la Educación, el cual le daría el estatus universitario a los Institutos de Formación Docente y Centro Regionales de Profesores de la región. Buena parte de los objetivos de las distintas instituciones de Educación Superior son bien diferentes, de acuerdo a la naturaleza de cada institución, no obstante, su ubicación espacial no es casual, y es que al respecto del anclaje territorial, el objetivo converge. En general, la presencia en el interior del país apunta a combatir la desigualdad educativa asociada al territorio, y es que el desarrollo en Educación Superior –salvo excepciones– se ha dado principalmente como un proceso capitalino con extensiones a ciertas regiones del país (Lizbona & Rumeau, 2013).

Todo este avance en materia de políticas y redefinición de estrategias ocurre en un escenario de crecimiento de la matrícula terciaria en general, y universitaria en particular (UdelaR, 2016). De acuerdo a los datos del último censo universitario de UdelaR el 54 % de los estudiantes son de primera generación, es decir estudiantes inscritos en estudios terciarios provenientes de hogares donde sus padres no alcanzaron dicho nivel (UdelaR, 2013). Frente a esto, en su momento, el Dr. Arocena reconoció este avance como parte de procesos productivos específicos en el agro, reformas curriculares concretas en ciertos servicios universitarios, y el combate contra la inequidad geográfica, es decir el proceso de regionalización, descentralización y diversificación de la UdelaR en el interior del país (Arocena, 2014).

A este proceso, y a muchas de estas afirmaciones, deberían precederles al menos alguna objeción y/o consideración obligada, la cual refiera a la condición de ingreso –*sine qua non*– a la Educación Superior (ES) uruguaya en general, y a

la UdelaR en particular. Esta condición, es el egreso de la Educación Media Superior, ya sea a través de un Bachillerato Tecnológico (BT) o Diversificado (BD), en un centro educativo público o privado. Y es que el porcentaje de egreso de la Educación Media Superior (EMS) en Uruguay es –desde hace varios años– de aproximadamente el 40 %, con un momio de egreso de 1 en 10 para los jóvenes provenientes de hogares con padres trabajadores manuales no calificados, frente a un momio de egreso de 9 en 10 para los jóvenes provenientes de hogares con padres gerentes, profesionales y grandes administradores (de Armas & Retamoso, 2010; MEC, 2014; Menese & Marques, 2015; Menese & Ríos, 2013).

Este promedio nacional ocurre con mayor o menor intensidad al desagregar por departamentos. Concretamente –de acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares 2017– el estimador puntual de egreso de la EMS en la región Noreste es del 15 % para aquellos entre 17 y 30 años, y el momio de egreso para los individuos de hogares con padres trabajadores manuales no calificados es de 0.5 en 10, frente a un momio de egreso de 8 en 10 para los jóvenes provenientes de hogares con padres gerentes, profesionales y grandes administradores (Menese, 2017). Desde que el requisito de ingreso a la ES, es el egreso de la EMS, y considerando los bajos porcentajes de egreso de la EMS, y el perfil altamente seleccionado de la población de egreso, es pertinente cuestionar el argumento que adjudica un poder democratizador a la descentralización.

El objetivo del presente artículo, es el de realizar un aporte, en un formato de divulgación, a los distintos procesos que se han dado en el marco de la descentralización y diversificación de la oferta educativa en la región Noreste de la UdelaR. El artículo se articula en cinco partes, tratando de dar un breve panorama sobre: i) la oferta educativa local regional; ii) la estructura de egreso de la Educación Media en la región –como demanda educativa potencial– y su relación con la oferta educativa en de la UdelaR en la región; iii) el impacto de la descentralización en la estructura de preferencias de los Bachilleratos Diversificados de Educación Media; iv) el impacto de la descentralización en la estructura de posibilidades de los jóvenes; y v) se propone ensayar una explicación causal posible, acorde a los resultados.

El carácter del artículo, anclado principalmente en la divulgación, tiene que ver con la agenda en términos de política universitaria nacional y regional, y el estado de la discusión en el momento actual. Nos encontramos en un período caracterizado por: i) un importante deteriorado de la asignación presupuestal para la UdelaR en general, y para el interior en particular a quien se le ha otorgado el 3.5 % del presupuesto solicitado (Mosteiro, 2018; UdelaR, 2017b); ii) con la declaración explícita del presidente de CCI –Dr. Achkar– sobre el CENUR Litoral Norte donde, si bien es un tema aún en estudio y no hay resolución, la UdelaR evalúa “*desde recortar programas y cerrar cursos hasta ampliar el sistema de cupos*” (Mosteiro, 2018); iii) con un crecimiento irregular –con pendiente negativa– de

la matrícula en buena parte de la oferta educativa la región Noreste (UdelaR, 2016); y iv) también en la región Noreste, debilidades institucionales, que no han permitido avanzar hacia el formato CENUR, pero en un escenario sin presupuesto, parece difícil consolidar nuevos cargos y carreras que permitan dicho proceso. Por lo tanto, la evaluación de impacto de lo hecho –al menos en materia de oferta educativa– debiera servir como un insumo práctico, de cara a la discusión de cómo y hacia donde consolidar la oferta académica regional del Noreste.

2. Hipótesis

En función de los objetivos, las hipótesis se articulan en tres partes y guían el desarrollo del artículo. Las primeras hipótesis hacen al impacto de la descentralización en las preferencias por la elección de bachilleratos diversificados, las segundas sobre el impacto de la descentralización en la estructura de oportunidades, y el tercer grupo hace al ensaño de una explicación plausible.

Hipótesis 2.1

La nueva oferta educativa de Educación Superior de la UdelaR se propone contribuir al desarrollo productivo local, por lo tanto y de acuerdo al PRET (Clara et al., 2007), las macro áreas predominantes de las diferentes carreras en el Noreste están recostadas principalmente hacia la tecnología, y ciencias de la naturaleza y el hábitat. Ergo, las preferencias habituales de los estudiantes de Educación Media Superior, acerca de cursar Bachilleratos Diversificados principalmente en el área social y artística se modifican, para poder darle coherencia al tránsito entre EMS y ES en la región.

Hipótesis 2.2

La concentración de la oferta educativa de la UdelaR en Montevideo ha generado una brecha de desigualdad asociada al territorio, por la cual se ven afectados una buena parte de individuos –residentes en ciudades del interior del país– que habiendo acreditado la EMS, no pueden sostener los costos migratorios hacia Montevideo, y por lo tanto no acceden a la UdelaR (Carreño, 2016). De este modo, la nueva oferta educativa de Educación Superior de la UdelaR en el Noreste, restituye la inequidad geográfica y permite el acceso a la UdelaR a los sectores sociales más postergados y vulnerables.

Hipótesis 2.3.

La preocupación por establecer una oferta educativa que contribuya al desarrollo productivo local, se acompañó de un cuidadoso estudio de la oferta laboral en la región, y por lo tanto se explicitó el deseo de no generar un desfase entre la oferta educativa regional y la mano de obra requerida en la región

(CCI-UdelaR, 2012). Entonces, la oferta educativa en Educación Superior de la UdelaR en la región Noreste, ha atraído un importante crecimiento de la matrícula, de individuos preocupados por incrementar su capital humano, y obtener un alto rendimiento de la utilidad educativa del nivel universitario.

3. Diseño, datos y método

El artículo se propone una evaluación de impacto del proceso de generación de nueva oferta educativa universitaria en la región Noreste, por lo tanto, el diseño de investigación es del tipo descriptivo y explicativo, y, en consecuencia, cuantitativo de tipo cuasiexperimental.

3.1. Datos

El análisis se divide en dos partes de acuerdo a los objetivos e hipótesis planteadas, de manera que los datos –todos ellos secundarios– provienen de diferentes fuentes y formatos.

En primer lugar y para el análisis de la estructura de preferencias, se construyó una serie de la evolución de la matrícula por Bachillerato Diversificado, para centros públicos y privados, desagregado por departamentos, en base a los Anuarios Estadísticos MEC 1990-2016, los cuales proveen información censal de la población escolarizada. Por otra parte, los Bachilleratos Tecnológicos de UTU también permiten continuidad educativa hacia la ES, no obstante estos aún no han sido sistematizados por problemas de registro en los Anuarios Estadísticos MEC que aún no se han podido solucionar. Este sesgo sistemático, implicaba en el año 2016 el 26 % de la matrícula de EMS que cursaba BT en UTU en Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo. Por lo tanto, el alcance de las inferencias acerca de la demanda potencial de ES se restringe al 74 % de la matrícula de EMS de Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo, que en 2016 cursaban BD en algún establecimiento público o privado de Secundaria (MEC, 2016). Con respecto al porcentaje para el resto de la serie, la matrícula de EMS de UTU para el período 1990-2016 es significativamente inconsistente, lo cual puede ser producto de las reformas que crean los BT durante los 90', o errores de registro estadístico. Sea cual sea el caso, no se puede estimar con certeza por lo cual se descarta; no obstante, actualmente nos encontramos en uno de los momentos con mayor matrícula en BT de UTU frente a los BD de Secundaria, por lo tanto cabe esperar que el sesgo previo a 2016, sea menor al 26 % que se registra en 2016.

En segundo lugar, se construye la preferencia de carreras de ES de los individuos de la región Noreste, en base a las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) 2013-2017. Las ECH son muestras representativas a nivel nacionales, y para el análisis se escoge la población nacida en la región Noreste, migrada recientemente a Montevideo, inscrita en ES, de entre 18 y 25 años, y se tomaron varios años

de ECH para incrementar la varianza y combatir posibles problemas muestrales. Por último, se construye la oferta educativa de la UdelaR en el Noreste, a través de preguntar en cada sede las carreras ofrecidas. Para esto, se llamó a cada una de las sedes de la región Noreste –CUR, CUT y CUCEL– varias veces, varias personas, durante varios días, y sin identificarnos como investigadores de la propia región Noreste de UdelaR.

Por último, para el análisis de la estructura de oportunidades, se construyó una serie de evolución de ingreso a la ES, entre aquellos que egresaron de la EMS, en base a las ECH 2007-2017. La serie está desagregada por quintil de ingreso per cápita del hogar de origen, y por departamentos. La muestra es representativa a nivel nacional, el universo de estudio son los jóvenes de entre 18 y 25 años de edad. La distinción de utilizar la matricula como una función de ingreso a ES, condicionada entre quienes han acreditado EMS, proviene del debate de la medición de los efectos netos en los factores asociados y/o determinantes sobre una variable dependiente. Esta es una especificación que contribuye a eliminar problemas de tipo 1 y de tipo 2 en las pruebas de hipótesis, asociados a sobre-dimensionar efectos, como producto de celdas desbalanceadas en términos de cantidad de casos (Mare, 1979, 1981).

3.2. Método

Al igual que en el apartado de datos, se utilizaron diferentes metodologías para las diferentes etapas de análisis. Al respecto del armado de la oferta educativa, se escogió un método cualitativo de tipo etnográfico inspirado en la estrategia del Undercover Boss, por la cual se realiza un estudio anónimo de la información que maneja la organización a la que el propio investigador pertenece (LaKresha & Schuwerk, 2016). Este método se apoyó con la oferta que figuraba en el documento Carreras de Grado G17 de UdelaR (UdelaR, 2017a), y la información de la página web de CUT y CUR, y el enlace de CUCEL. Existe un desajuste entre la oferta educativa real y la recogida por este método, pero simulamos un mecanismo de recolección de información habitual para cualquier actor promedio, para evaluar las decisiones de los individuos promedio, desde la información a la que este actor promedio puede acceder.

En segundo lugar y para la estimación de la evaluación de impacto en la estructura de oportunidades y preferencias, se utiliza un diseño de tipo cuasiexperimental del tipo Diferencias en Diferencias (*diff in diff*). Es una técnica que evalúa el cambio en la diferencia promedio de dos grupos, pre-post un estímulo (Imbens & Wooldridge, 2009), formalmente:

Donde:

$$\delta = (\bar{y}_j^t - \bar{y}_k^t) - (\bar{y}_j^{t+1} - \bar{y}_k^{t+1})$$

- δ es el efecto neto del tratamiento
- t es el tiempo pre tratamiento
- $t + 1$ es el tiempo post tratamiento
- \bar{y}_j^t es el promedio de la variable dependiente y en el tiempo t para el j -ésimo grupo
- \bar{y}_k^t es el promedio de la variable dependiente y en el tiempo t para el k -ésimo grupo
- \bar{y}_j^{t+1} es el promedio de la variable dependiente y en el tiempo $t+1$ para el j -ésimo grupo
- \bar{y}_k^{t+1} es el promedio de la variable dependiente y en el tiempo $t+1$ para el k -ésimo grupo

En este caso el grupo de tratamiento es la región Noreste, y el grupo de control es Montevideo. El punto de separación pre-post es el año 2013, en el cual ya existía buena parte de la oferta de ES actual, y además, el período post tratamiento 2013-2016, permite suficiente tramo post estímulo para realizar una estimación estadística robusta. Para el período pre tratamiento se escoge el período 2007-2012, y no se extiende hacia atrás, para no alterar la estimación del cálculo pre-post, como influencia gravitatoria de una serie pre tratamiento, significativamente más larga, y en consecuencia más compleja y ruidosa, que la serie post tratamiento.

Se escoge Montevideo como grupo de control en virtud a ser la región con presencia histórica de plena oferta en ES. Por lo tanto, al evaluar la evolución de una serie asociada a la matrícula educativa, puede esperarse un efecto ecológico similar para ambas regiones, a excepción de la jerarquización de la política de descentralización en la región Noreste, con la instalación de nueva oferta educativa de ES regional.

Esta estimación se hace utilizando la matrícula de ingreso únicamente a la Universidad, todas las otras formas de ES como magisterio, profesorado, y Fuerzas Armadas, están por fuera de la estimación de la evolución de la serie.

4. Análisis

A continuación, se procede al análisis de impacto del proceso de descentralización de la oferta educativa que ha desarrollado la UdelaR en la región noreste. El análisis se descompone en cuatro partes. Primero, como una descripción de la oferta educativa en la región Noreste de UdelaR y su contraste con la demanda

educativa en ES, es decir qué desean estudiar quienes han nacido en la región Noreste y migrada a Montevideo. En segundo lugar, el impacto de la descentralización en la estructura de preferencias de los Bachilleratos Diversificados de los estudiantes de Educación Media Superior de la región Noreste. En tercer lugar, el impacto de la descentralización en la estructura de oportunidad de los estudiantes de la región Noreste de acuerdo a su hogar de origen. En cuarto y último lugar, se ensaya un mecanismo causal por el cual los individuos de la región Noreste escogen –o no– acceder a la UdelaR en la región Noreste.

4.1. La oferta educativa y demanda educativa en la región Noreste

En primer lugar, parece pertinente describir la oferta educativa que ofrece la región Noreste de UdelaR, y compararla con dos elementos: i) la demanda educativa de ES potencial, es decir, las orientaciones de BD que escogen los estudiantes de EMS de la región Noreste; y ii) la demanda educativa efectiva, como las carreras que escogen estudiar quienes emigran desde el Noreste hacia Montevideo.

4.1.1. La oferta educativa en Educación Superior de la región Noreste

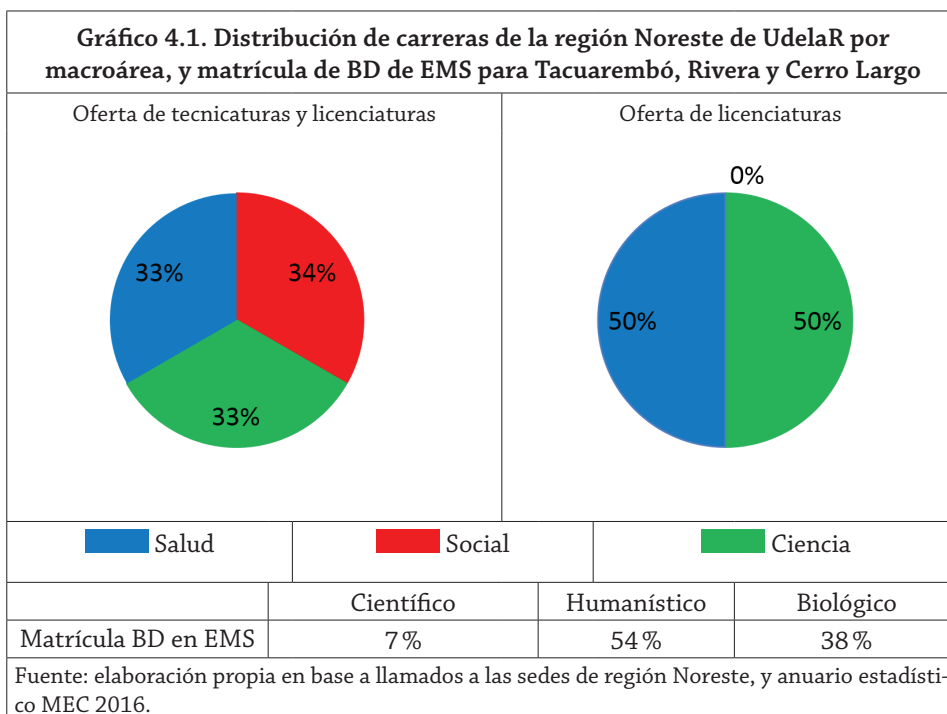
El método de recolección de datos, para armar la oferta académica fue: i) revisión de la oferta en el documento de Carreras de Grado G17 de UdelaR; ii) búsqueda en los sitios web de CUR, CUT y CUCEL; y iii) llamados a las diferentes sedes. Esta búsqueda no fue fácil, y arrojó una serie dispar de carreras por medio de los diferentes medios. El objetivo era acceder a la información tal cual pueden acceder los diferentes individuos que demandan escolarización a nivel de ES en la región. Al respecto de la búsqueda web, en el caso del CUT y de CUCEL fue simple, aunque en el caso del CUT no se especificaba la frecuencia en la que se inscribía la tecnicatura en Lengua de Señas, la cual es bianual. En el caso del CUR la búsqueda web fue menos amigable, ya que, en diferentes partes de la web, tienen información diferente sobre la oferta educativa en cuestión². Con respecto a las llamadas a los distintos centros, se hicieron varias llamadas al CUR, CUT y CUCEL preguntando por la oferta educativa. Ningún área declaró saber a ciencia cierta la oferta educativa general, pero tampoco supieron con certeza a donde derivarnos. No obstante, en diferentes instancias nos informaron sobre diferentes carreras, en algunos casos faltando información, en otros casos agregando carreras que no se dictan. La excepción, sobre el manejo de la información fue CUCEL, lo cual es razonable por la poca oferta educativa, y la poca gente que compone la casa, con lo cual es más simple la circulación de información. La tabla a continuación resume la oferta tal cual pudimos reconstruirla.

2 http://www.rivera.UdelaR.edu.uy/charlas_informativas_carreras_2017 y <http://www.rivera.UdelaR.edu.uy> respectivamente.

| Tabla 4.1. Oferta de Educación Superior en la región Noreste de Udelar |
|---|
| Técnico Operario de Alimentos |
| Técnico Promotor de Desarrollo Regional Sustentable |
| Tecnólogo Universitario en Promoción de Bienes Culturales |
| Ingeniero Forestal |
| Tecnólogo en Interpretación y traducción de lengua de señas |
| Tecnólogo Cárnico |
| Tecnólogo en Administración y Contabilidad |
| Licenciatura en Biología Humana |
| CIO social |
| Técnico en gestión de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable |
| Licenciatura en Recursos Naturales |
| Licenciatura en Enfermería |
| Higienista en Odontología |
| Asistente en Odontología |
| Licenciatura en Educación Física |
| Practicantado en Veterinaria |
| Fuente: elaboración propia en base a llamados a las sedes de región Noreste. |

La Tabla 4.1 resume la oferta académica en Educación Superior recogida a través de tres fuentes mencionadas. Como se observa la distribución de macro áreas es bastante dispar, así como la relación de las licenciaturas en relación a las tecnicaturas. Aunque el objetivo del presente artículo no es la desagregación ni análisis individual de cada carrera, sino de las tendencias generales por macro área, por lo tanto, es el modo como vamos a trabajar de aquí en más.

El método escogido para la recolección de la oferta educativa, arrojo un emergente, que, si bien no es de interés del artículo, es pertinente mencionarlo. El mismo es al respecto del manejo, uso y difusión de la información. Todos los centros y casa de la región Noreste destinan anualmente importante recursos económicos y humanos para la difusión de carreras en diferentes localidades de la región. No obstante, al llamar a las sedes, o ingresar en la web todo ese esfuerzo desaparece, ya que el nivel de información, o el modo en el que la misma esta presentada no es amistoso con el usuario. Quienes elaboran este articulo son docentes de la región Noreste, y aun así nos fue costos recabar la información, mucho más para quienes no tienen vinculación con la institución, o no tienen los mismos recursos materiales o de tiempo para realizar una búsqueda exhaustiva. Aun así, con recursos y tiempo, reconstruimos una oferta con desajustes, respecto a la oferta real.



El gráfico 4.1 observa el porcentaje de carreras en general y licenciaturas en particular por macro área, y la oferta educativa potencial, en base a las orientaciones de BD escogidas por los estudiantes de EMS de la región. De la lectura de la gráfica se nota la equidistribución en la oferta en general por macroárea. Este tipo de oferta educativa contribuye con las necesidades productivas locales, capacitando capital humano de alto nivel, en las áreas estratégicas para el desarrollo regional. No obstante, hay cuatro problemas en el esquema de la oferta educativa regional actual.

En EE.UU. existe un modelo de centro de Educación Superior conocido como *college*, que jerárquicamente está por debajo de las universidades, y que en general ofrece carreras de corta duración y otro tipo de cursos formales y no formales. Este tipo de centros educativos son muy útiles cuando los recién egresados de Educación Media no alcanzan los créditos necesarios, o el puntaje adecuado de SAT³, para ingresar en una universidad, y asisten a estos colleges para acumular créditos que los conduzcan finalmente a alguna universidad. Por lo tanto, el primer problema de la oferta de la región Noreste de la UdelaR, radica en que el

3 Scholastic Aptitude Test es una prueba estandarizada que se realiza a los estudiantes de Educación Media en EE.UU., y se utiliza para seleccionar el ingreso a las diferentes universidades. Las universidades más prestigiosas, requieren mayores puntajes de SAT.

69% de su oferta, son tecnicaturas, donde no hay razón para pensar que dichas tecnicaturas son el objetivo final de algún estudiante. Esto, de facto, determina a la región Noreste de UdelaR como un *college*, en donde iniciar los estudios superiores, lograr algunos créditos y/o un título en una carrera de corta duración, y eventualmente poder aspirar a un título de grado donde exista la posibilidad de cursarlo.

Un segundo tipo de problema de la oferta educativa tiene que ver con el tipo de estudiantado al que apunta la formación. En toda institución de Educación Superior, asisten dos tipos de estudiantes, un primer grupo de estudiantes *consumidores*, es decir aquellos que asisten por el simple placer de consumir conocimiento, y que en general son personas cercanas a su edad de retiro, que provienen de contextos socioeconómicos medios y medios-bajos, cuyo objetivo en general no es la incursión laboral y el ejercicio profesional, sino el placer de consumir conocimiento. Este tipo de estudiantes, son los que probablemente sienten beneficios en el estudio simplemente por el estudio, lo que recuerda a la idea de los beneficios de la escolarización de Sen (2000). Y un segundo grupo de estudiantes, que son los *inversores*, y que en general se encuentran al inicio de su vida activa, que provienen de contextos socioeconómicos de nivel medio-alto y alto, y asiste para invertir en capital humano. Este tipo de estudiante recuerda más a un *homo economicus* (Breen & Yaish, 2006). La persistencia y acreditación de la ES se concentra principalmente entre los inversores, mientras que el abandono se concentra en los consumidores (Latiesa, 1992), esta tendencia también se observa en la Universidad de la Republica (Boado, 2010). Las carreras poco convencionales, con una salida laboral incierta, propias de los esquemas tipo *college*, generalmente atraen a los estudiantes tipo consumidores (Boado, 2010; Latiesa, 1992).

Un tercer problema, hace a la falta de oferta educativa a nivel de licenciatura en el área social. Por lo tanto, todos los estudiantes de la orientación humanística y artística –el 54% de la matrícula– de EMS de la región Noreste, no ve en la UdelaR de la región, una respuesta a sus expectativas vocacionales, a menos que escojan una tecnicatura. El CIO social –como una forma diferente de ingresar a la UdelaR⁴– podría sanear este problema, aunque por un lado aún faltan datos para poder evaluar la eficiencia de este programa. Y, por otro lado, tal vez se requiera un estudio sobre las implicancias políticas institucionales de una oferta que –de alguna manera– funge de *bypass* a la política de no duplicar la creditización disciplinar en los diferentes servicios de UdelaR.

4 El Ciclo Inicial Optativo social es un tipo de oferta que permite acumular créditos en los diferentes Ciclos Iniciales, de los diferentes servicios universitarios de Montevideo. De este modo se cursan 3 semestres en el CIO social Noreste, y se puede ingresar con créditos aprobados a Psicología, Humanidades, Ciencias Sociales, Comunicaciones y Economía.

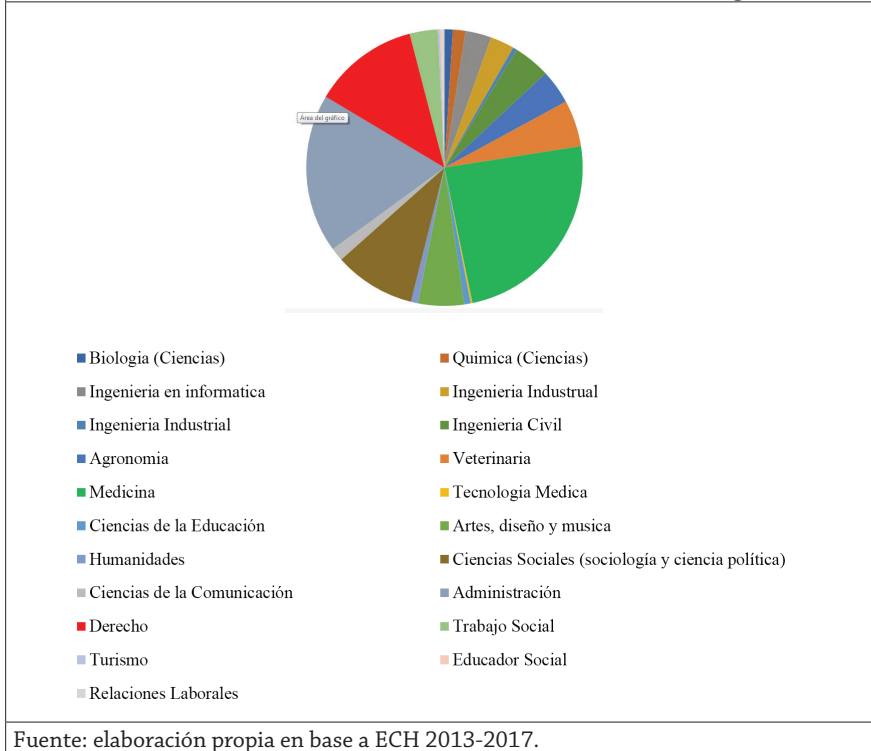
El cuarto problema, es que la equidistribución de macro áreas no se condice con la matrícula de BD de EMS en la región Noreste. Este problema se resume, en que la distribución de estudiantes entre los diferentes BD de EMS en Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó, concentran la matrícula principalmente en el área social (MEC, 2014). Por lo tanto, en términos relativos, hay una amplia oferta relativa en la macro área ciencia de ES (33 %), para un grupo reducido de estudiantes de EMS de la orientación BD científico (7 %), una adecuada oferta relativa en la macro área salud de ES (33 %) para un grupo medio de estudiantes de la orientación de EMS de BD biológico (38 %), y una escasa oferta relativa en la macro área social de ES (34 %) para un grupo amplio de estudiantes de EMS de la orientación de BD humanístico (54 %) (MEC, 2016).

Con estas cuatro consideraciones surgen algunas reflexiones acerca de las consecuencias de la oferta educativa en la región Noreste de UdelaR. Sin evaluar la pertinencia de las carreras de la macro área científica, surge que la oferta en dicha área está sobredimensionada al considerar las opciones de BD de los estudiantes de EMS, y que más allá de la flexibilidad para el ingreso en las carreras, es ingenuo pensar en una equiprobabilidad de persistencia y acreditación entre dos estudiantes de EMS provenientes de un BD de derecho contra un BD de ingeniería. Al respecto, los estudiantes de los BD del área social, humanística y artística, que representan el 54 % de la matrícula de EMS, tienen pocas opciones si se considera su vocación en la macro área social.

4.1.2. Las carreras que escogen los oriundos de la región Noreste

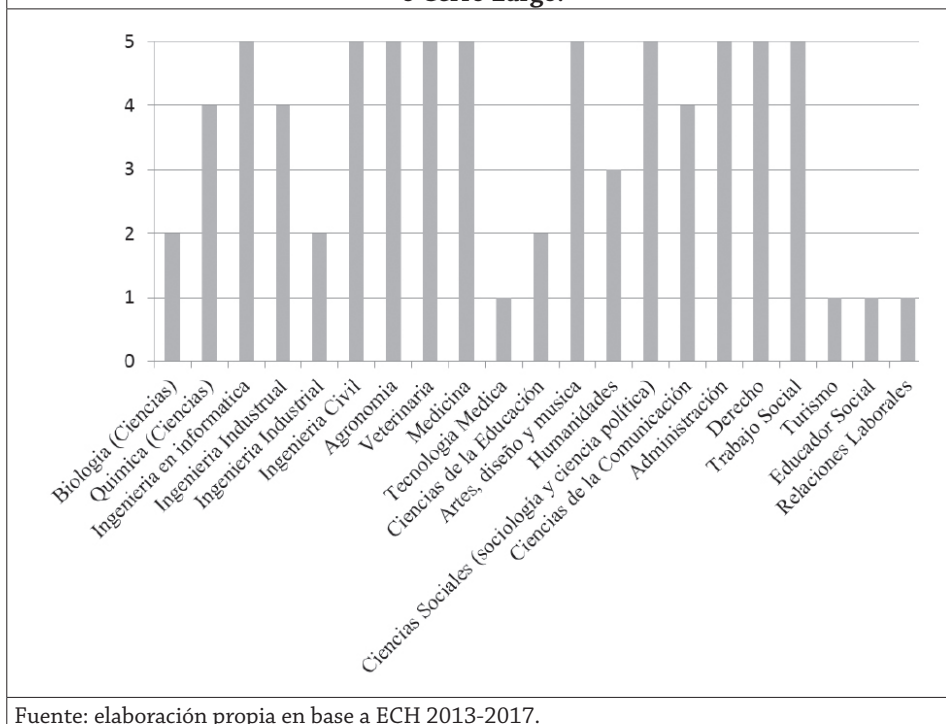
En el apartado anterior se analizó la oferta educativa en educación Superior en la región Noreste, y se realizaron algunas consideraciones al respecto de este tipo de oferta educativa. En esta sección parece pertinente analizar qué es lo que efectivamente estudian quienes han nacido y/o se han criado en la región Noreste, es decir Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo. Para esto, como se especifica en el apartado metodológico, se tomaron 5 años de la ECH, concretamente de 2013 a 2017, para ampliar la varianza de las carreras, por lo tanto el Gráfico 4.2 a continuación da una buena idea de las carreras que escogen quienes han nacido o se han criado en Tacuarembó, Rivera o Cerro Largo, y han migrado recientemente a Montevideo y estudian en algún servicio de UdelaR. En virtud de utilizar la ECH, este es el mejor registro de acceso público, con mayor validez externa, al que se puedo acceder.

Gráfico 4.2. Carreras de ES escogidas en los servicios universitarios de Montevideo por parte de los jóvenes de entre 18 y 25 años que han migrado recientemente desde Tacuarembó, Rivera, o Cerro Largo.

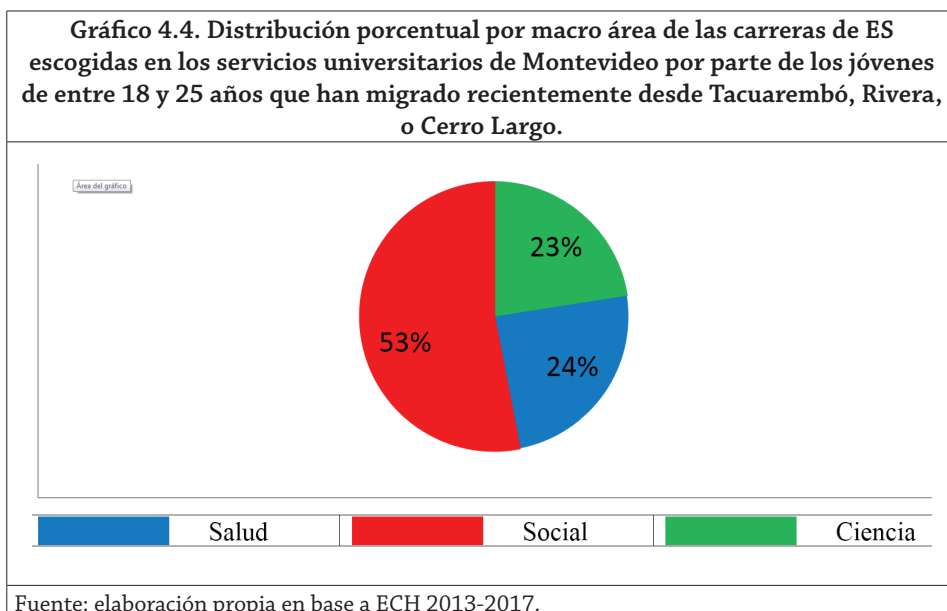


Observando el Gráfico 4.2, y comparándolo con la tabla 4.1 surge que, si se considera la oferta educativa de la región Noreste de UdelaR, muy pocas carreras tienen algún tipo de equivalente. Es decir, por ejemplo, la Tecnicatura en Desarrollo Regional Sustentable (TED) es una de las pocas carreras del área social en la región Noreste de UdelaR, sin embargo no hay registro de estudiantes provenientes de la región, inscriptos en la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales en Montevideo, para el período seleccionado. Si se analizan las demás carreras, a excepción de las ciencias agrarias, administración, y biológicas, no hay demasiada correspondencia entre lo que los residentes de la región Noreste de UdelaR desean estudiar, y la oferta educativa que la UdelaR provee en dicha región.

Gráfico 4.3. Distribución por cantidad de veces en cada ECH de las carreras de ES escogidas en los servicios universitarios de Montevideo por parte de los jóvenes de entre 18 y 25 años que han migrado recientemente desde Tacuarembó, Rivera, o Cerro Largo.



Con el objetivo de no sobredimensionar las carreras y las conclusiones, como producto de haber tomado varios años de ECH, el Gráfico 4.3 muestra en cuantas ECH aparece cada una de las diferentes carreras. Se observa que en todas las ECH hay un oriundo de Tacuarembó, Rivera o Cerro Largo que ingreso en Ingeniería en informática, Ingeniería civil, Agronomía, Veterinaria, Medicina, Arte, diseño y música, Sociología y/o Ciencia Política, Administración, Derecho y Trabajo Social. En cuatro de las cinco ECH figura Química, Ingeniería industrial, y Comunicaciones. Nuevamente, al comparar esta vez el Gráfico 4.3 con la tabla 4.1 se observa que de las carreras escogidas, existe únicamente algún vínculo en administración, y ciencias agrarias.



Por último, el Gráfico 4.4 resume la distribución por macro área de las preferencias por carreras de ES de los migrados desde la región Noreste. Este gráfico, jerarquiza la cantidad de estudiantes por cada macro área. Se complementa con los gráficos 4.2 y 4.3 ya que especifica, de las carreras más escogidas y que aparecen en mayor cantidad de años, el *quantum* de la matrícula relativa. El Gráfico 4.4 debe ser contrastado con el Gráfico 4.1, y con los datos por BD de EMS para la región Noreste, donde, de la comparación, surgen algunos elementos que ya se han sugerido.

En primer lugar, las personas que nacieron y/o se criaron en Tacuarembó, Rivera o Cerro Largo y pudieron migrar para estudiar en Montevideo demandan en su mayoría carreras del macro área social. Mientras ellos representaban el 54 % de la matrícula en BD de EMS proveniente de derecho, economía o artístico, en la UdelaR representa el 53 %, es decir, la preferencia vocacional parece mantenerse estable. Es necesario recordar que en la oferta de grado, a nivel de licenciatura, la región Norteste de UdelaR no tiene ninguna carrera en el área social, siendo la más solicitada en el BD de EMS, y efectivamente donde más se inscriben los oriundos de la región que han migrado a Montevideo y cursan ES. En el área salud y ciencia la distribución es la misma, siendo 24 % y 23 % respectivamente, esto sugiere que del 7 % de BD ciencias en EMS posee una oferta del 23 % en ES, mientras el 38 % de BD salud en EMS posee una oferta del 24 % en ES.

Lo de mayor importancia de la comparación propuesta, es que el Gráfico 4.4 representa la distribución de la demanda, mientras el Gráfico 4.1 representa la

distribución de la oferta. Al realizar esta comparación, hay un desajuste significativo entre la oferta y la demanda, y mientras la demanda sigue un patrón similar a los BD de EMS, la oferta va en el sentido contrario. El equilibrio entre oferta y demanda implica evitar la masificación, realizar un gasto eficiente considerando estudiantes *per capita* tanto por carrera como por macro área, y contribuir –por la vía del estímulo vocacional– a incremento de la probabilidad de persistencia y acreditación de la ES. En la región Noreste de UdelaR no hay un equilibrio entre estos dos elementos, por lo tanto parece pertinente, en futuros trabajos, profundizar en los aspectos mencionados: masificación, gasto, y eficiencia terminal.

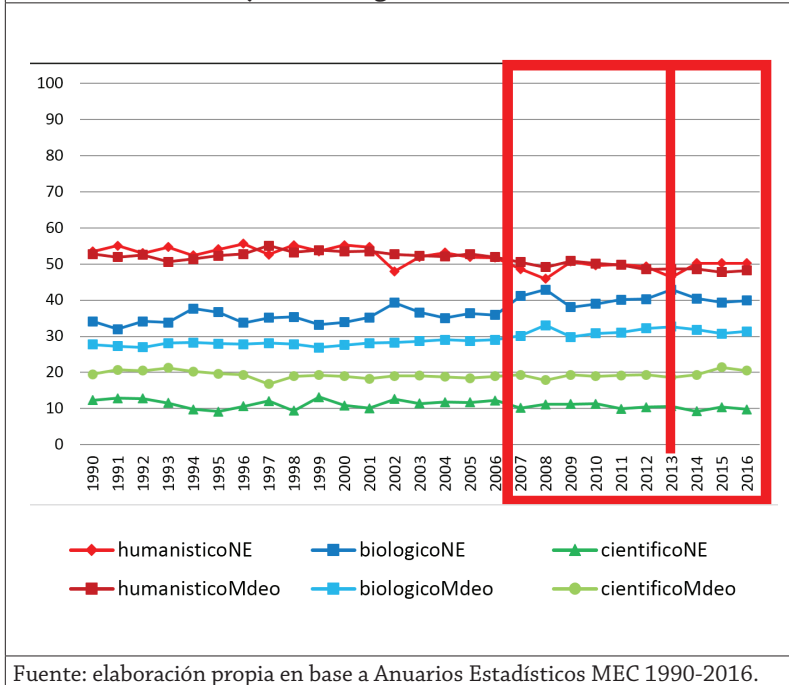
Por último, es evidente que la UdelaR no debe ser únicamente tomadora de preferencia de los residentes, y que debe intentar contribuir al proceso de desarrollo regional. No obstante, construir una oferta educativa que no se condice ni con las preferencias vocacionales de los estudiantes de EMS, ni con las preferencias académicas de los oriundos de la región que han migrado a Montevideo, suena como prometer cabañas de madera, con lo extraído de una cantera de granito.

4.2. Descentralización y estructura de preferencias

En el apartado anterior se analizó la oferta educativa de la región Noreste de UdelaR, la demanda educativa potencial de la región Norteste en función de la matrícula por BD en EMS, y la demanda educativa efectiva de quienes migran desde la región Norteste hacia Montevideo y asisten a ES. Si bien el análisis muestra un importante desajuste entre la oferta educativa y la demanda potencial, cabe preguntarse acerca del impacto de la oferta educativa de la región Noreste de UdelaR en la estructura de preferencias en los BD de EMS. Es decir, analizar si la evolución de la matrícula de BD de EMS, con predominancia humanística, ha cambiado desde la instalación de la nueva oferta educativa en ES, con predominancia científica y salud.

El Gráfico 4.5 muestra la evolución de la serie de matrícula por tipo de orientación en BD de EMS para la región Noreste y para Montevideo en el período 1990-2016. El cuadro rojo muestra el recorte metodológico, 2007-2016, sobre el cual se va a realizar el cuasi experimento, y la línea vertical roja, 2013, indica el año que divide la serie en pre y post estímulo. El grupo de tratamiento es la región Noreste, el grupo de control es Montevideo.

Gráfico 4.5. Evolución de la matrícula de BD de EMS en Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo. Período 1990-2016.



Algo que se aprecia de la lectura general del gráfico 4.5, es que en general, para cada orientación de BD, la evolución de la serie es relativamente uniforme en Montevideo y la región Noreste, Mostrando tendencias globales generales muy similares. No obstante, la observación de la serie no alcanza para determinar el efecto neto del estímulo que implicó la instalación de mayor oferta educativa en ES, para la región Noreste a través de la UdelaR.

Como ya se mencionó, y figura en el Gráfico 4.1, la matrícula de BD en EMS de la región noreste se compone en 2016 por un 54 % de la orientación humanístico, 38 % de la orientación biológico, y 7 % de la orientación científico. Por su parte la oferta en ES de la región Noreste de UdelaR se compone de un 33 % por macro área salud, ciencia y social, si se consideran las tecnicaturas y CIO, y un 50-50 del área salud y ciencia si solo se considera la formación de grado en licenciaturas. En consecuencia, podría esperarse que la influencia de la oferta educativa local, altere las preferencias en la elección de los BD en EMS.

Tabla 4.2. Impacto de la descentralización de la región Noreste de UdelaR, a través de diferencia en diferencia, en la estructura de preferencias, por orientación de BD en EMS. Período 2007-2016.

| | Humanístico | Biológico | Científico |
|---|-------------|-----------|------------|
| Antes | | | |
| Control | 51.38 | 29.75 | 18.87 |
| Tratamiento | 50.85 | 38.00 | 11.16 |
| Diff (T-C) | -0.54 | 8.25 | -7.72 |
| Después | | | |
| Control | 48.39 | 31.77 | 19.84 |
| Tratamiento | 48.98 | 40.95 | 10.08 |
| Diff (T-C) | 0.59 | 9.18 | -9.77 |
| Diff-in-Diff | 1.12 • | 0.93 • | -2.05 *** |
| *** 99 % n.c, ** 95 % n.c, * 90 % n.c, y • no significativo | | | |
| Fuente: elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos MEC 2007-2016. | | | |

La tabla 4.2 resume para cada una de las orientaciones, el impacto de la nueva oferta de ES de la región Noreste de la UdelaR. En ella se observa, que para la orientación humanístico y biológico no hay diferencias significativas entre el grupo de tratamiento y el grupo de control pre-post instalación de la nueva oferta de ES en la región Noreste a través de UdelaR. Al observar la orientación científico, se observa que la region Noreste ha perdido al 2 % de la matrícula en la orientación científica, con respecto a Montevideo, en relación al período pre-post tratamiento.

En resumen, la oferta educativa de ES que brinda la región Noreste de UdelaR, con un fuerte acento en las macro área ciencia y salud, como parte de una estrategia de desarrollo local a través de estimular las propias capacidades productivas, formando profesionales de alta calidad, no altera las preferencias por lo que desean estudiar los jóvenes. Esto agrava lo observado en el apartado anterior, ya que no solo que en términos relativos el desajuste entre la oferta en ES y la demanda potencial puede conducir a ciertos problemas, sino que además, no hay evidencia de que esto vaya a cambiar. Esto insinúa, que no viene siendo eficiente y/o posible el intento de construir demanda desde la UdelaR.

4.3. Descentralización y estructura de oportunidades

Uno de los principales pilares de la descentralización –sino el más importante– es el combate a la inequidad geográfica en el acceso a la formación terciaria universitaria. Explícitamente los diferentes documentos y estrategias ya reseñadas aluden a este objetivo, de llevar la UdelaR a todo el país, y así lograr que los sectores postergados, que no podían migrar, accedan a la UdelaR. Mucho se ha dicho sobre esto, y como ya se ha mencionado se considera que es parte del logro

de una matrícula con un 54 % de estudiantes que son primera generación en ES. No obstante, la estructura de la desigualdad en el egreso de la EMS no ha cambiado significativamente en los últimos treinta años, y aun menos en los últimos diez (Menese & Marques, 2015), y desde que es necesario egresar de EMS para acceder a ES, es sumamente pertinente cuestionar que la descentralización realmente democratizó el acceso a la ES.

La tabla 4.3 determina el efecto de la descentralización en la estructura de oportunidades por quintil de ingreso en la región Noreste en comparación a Montevideo. Se observa que un muy alto porcentaje de quienes egresan de EMS, acceden a ES, para todos los quintiles, tanto pre como post tratamiento. Esta estimación condicionada es útil y necesaria, ya que realizar la estimación en términos absolutos, sobrestima el origen social, debido al escaso porcentaje de egreso de la EMS y por consiguiente de acceso a la ES. El estudio de la frecuencia relativa permite indexar el efecto sobrestimador del valor absoluto.

| | Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Antes | | | | | |
| Control | 43.69 | 49.04 | 57.21 | 63.76 | 74.83 |
| Tratamiento | 45.45 | 40.96 | 59.19 | 64.50 | 69.89 |
| Diff (T-C) | 1.76 | -8.08 | 1.98 | 0.74 | -4.94 |
| Después | | | | | |
| Control | 47.84 | 51.37 | 56.81 | 65.23 | 74.71 |
| Tratamiento | 35.61 | 47.60 | 50.13 | 64.57 | 68.34 |
| Diff (T-C) | -12.23 | -3.78 | -6.68 | -0.65 | -6.38 |
| Diff-in-Diff | -13.99*** | 4.30*** | -8.66*** | -1.39 • | -1.44 • |
| *** 99 % n.c., ** 95 % n.c., * 90 % n.c. y • no significativo | | | | | |
| Fuente: elaboración propia en base a ECH 2007-2017. | | | | | |

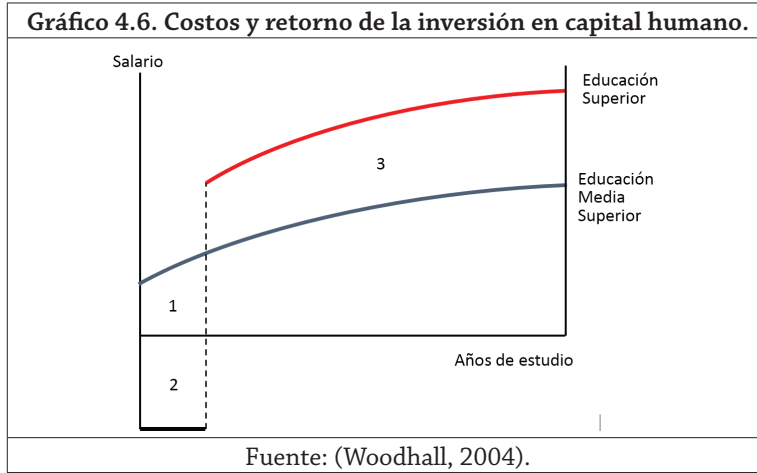
Como se observa en la tabla 4.3, en los quintiles 4 y 5 la descentralización no generó ninguna diferencia significativa, es decir, acceden los mismos que lo solían hacer, probablemente porque anteriormente ya pudieran migrar, y actualmente, lo pueden seguir haciendo. Con respecto a los quintiles de menores ingresos, tanto el quintil 1 como el quintil 3 perdieron un ingreso promedio del 14 % y 9 % respectivamente, y evidentemente esto no es efecto de la descentralización, y las dos hipótesis alternativas son: i) cambios en el mercado laboral local, y un incremento en la desafiliación de la ES; y ii) una migración significativa desde la UdelaR a otras formas de ES como magisterio, profesorado o Fuerzas Armadas.

Por otra parte el quintil 2 parece ser el único que ha aprovechado la descentralización, incrementando la matrícula en un 4 %, lo cual, es bastante modesto. Por último, si se promedia el efecto neto de la descentralización, es del -6 %, es decir, hay un 6 % menos de estudiantes de la región Noreste que ingresan a la UdelaR. Ergo, y en relación a los objetivos de la política, y lo que ha sido el costo del impulso descentralizador, esto es digno de una alerta, y llama a una revisión de lo hecho, y lo que hay por hacer.

4.4. Diversificación y evaluación de la utilidad educativa

En los apartados anteriores se han descrito para la ES en la región Noreste de UdelaR, oferta educativa, la demanda educativa potencial, la demanda educativa efectiva, el impacto de la descentralización en la estructura de preferencias, y el impacto de la descentralización en la estructura de oportunidades. Se observó que: i) hay un desajuste en la oferta educativa con la demanda potencia y la demanda efectiva; ii) no se registran cambios significativos promedio en la estructura de preferencias; y iii) no se observan cambios significativos promedio en la estructura de oportunidades. Por lo tanto, parece que la estrategia de la descentralización de la región Norteste de la UdelaR no funciona en términos democratizadores, ni de construcción de demanda.

Existen muchas razones por lo que esto puede ocurrir, y evidentemente esto requiere de datos que no se poseen, diseños experimentales, y debates políticos basados en evidencia empírica causal. No obstante, aquí se propone ensayar una hipótesis, valorando un elemento un elemento que ha acompañado al proceso de descentralización, concretamente la diversificación de la oferta educativa. La diversificación implica elaborar una oferta educativa –como ya se ha dicho– que contribuya al desarrollo regional, y que no replique carreras que se brindan en otros servicios y CENURes de UdelaR. Estas nuevas carreras, como inversión en capital humano (Becker, 1964), tienen una utilidad adjunta (Mincer, 1975), y en consecuencia, una evaluación de la utilidad, que realiza cada individuo, para decidir –o no– si invertir en dichas carreras (Woodhall, 2004).



El Gráfico 4.6 resume, en términos de la economía de la educación, lo que ocurre con los costos y la utilidad de la inversión en capital humano. De acuerdo a esta corriente, un individuo culmina EMS y puede decidir si continuar sus estudios o ingresar el mercado laboral. Si decide ingresar al mercado laboral, la evolución de sus ingresos, van a ser los descritos por la curva azul. Mientras que si decide ingresar a la ES, se afronta un período inicial de costos directos, como el gasto que implica continuar estudiando, y costos indirectos, como la pérdida de salario que se tendría si se estuviera dentro del mercado laboral, y no estudiando; al final de este período, la evolución de los ingresos van a ser los descritos por la curva roja. Únicamente es rentable estudiar, si el área 3, es mayor a la suma de las áreas 1, y 2, o, en otras palabras, si la utilidad global de la ES menos la utilidad global de la EMS, es mayor a los costos directos e indirectos. Formalmente, esto implica:

$$\Pr(\text{acceso ES})_j = ((\bar{U}_{ij}^{ES} * TE_j^{ES}) - (\bar{U}_i^{EMS} * TE^{EMS})) - (Cd_{ij}^{ES} + (\bar{U}_i^{EMS} * TE^{EMS})_{ij}^{ES})$$

Donde:

$\Pr(\text{acceso ES})_j$ = probabilidad de acceso a la j-ésima carrera de ES.

\bar{U}_{ij}^{ES} = utilidad promedio de la j-ésima carrera de ES para el i-ésimo individuo

TE_j^{ES} = Tasa de Empleo de la j-ésima carrera de ES

\bar{U}_i^{EMS} = utilidad promedio de haber acreditado EMS para el i-ésimo individuo

TE^{EMS} = Tasa de Empleo para quienes han acreditado EMS

Cd_{ij}^{ES} = costo directo de estudiar la j-ésima carrera de ES para el i-ésimo individuo

$(\bar{U}_t^{EMS} * TE_{ij}^{EMS})^{ES}$ = costo indirecto, como pérdida de utilidad promedio de haber acreditado EMS, para el i-ésimo individuo, en la j-ésima carrera de ES.

La descentralización reduce los costos directos de ingresar a la UdelaR, ya que elimina el costo de la migración, o del tiempo y dinero que implica el pasaje diario ida y vuelta Noreste-Montevideo. Desde este punto de vista, la probabilidad de acceso a la UdelaR en el Noreste se incrementa, ya que los costos son significativamente menores. Pero la diversificación también altera esta ecuación, ya que altera dos términos de la ecuación: la utilidad promedio futura, y la tasa de empleo para dicha carrera. Estos dos términos van juntos y se multiplican, en virtud de que no parece racional egresar de una carrera con una remuneración altísima, si la tasa de empleo –como indicador de la cantidad de empleos que esa industria demanda– es muy pequeña; análogamente, hay empleos que son menos remunerados, pero la tasa de empleo es muy alta. En el caso de las nuevas carreras de la UdelaR, producto de la diversificación, la utilidad promedio, y la tasa de empleo son inciertas, y en ese escenario, la valoración de la utilidad cae, tal vez más de lo que cae la valoración del costo.

En el caso de la región Noreste, cuando un estudiante egresa de EMS y valora las posibles ofertas de la ES en magisterio, profesorado, Fuerzas Armadas, o UdelaR, tiene costos relativamente fijos en todas estas opciones, ya sea porque hay oferta en la región, por programas de becas, por regímenes de internado, o por la descentralización. No obstante sobre las carreras de la UdelaR no tiene certezas posibles sobre si logrará encontrar empleo, y en el caso de hacerlo, cuanto le van a pagar. Por lo tanto, y desde todo punto de vista, las ofertas más tradicionales son significativamente más racionales.

Evidentemente no todos los estudiantes realizar esta valoración, y esto trae nuevamente la distinción entre consumidores e inversores, las razones por la que se escolarizan, y el uso que le dan a la creditización. Los escenarios de incertidumbre, en formatos *college*, evidentemente alejan a los inversores, y atraen a los consumidores, ya que estudian por el amor al estudio, y esto les provoca satisfacción y bienestar (Sen, 2000). No obstante, este tipo de estudiantes suele tener bajas tasas de persistencia, bajas tasas de egreso, y rara vez ejercen (Boado, 2010; Latiesa, 1992). Por lo tanto, es imperativo cuestionar este modelo de descentralización, con diversificación, que evidentemente no parece poder contribuir al desarrollo regional, ni a los procesos de democratización, como se ha demostrado empíricamente en los apartados anteriores.

5. Conclusiones

En primer lugar creemos necesario realizar una aclaración personal, y es que los autores del artículo son docentes de la región Noreste de UdelaR, donde uno de ellos ha migrado a la región, mientras que el otro es estudiante de una carrera de la región. Por lo tanto ambos estamos comprometidos y creemos en el proceso de descentralización, así como en su potencial democratizador y como agente de desarrollo local. No obstante, entendemos que hay muchos procesos que no han sido correctamente evaluados, y que la discusión política no ha estado basada en evidencia empírica causalmente probada. Por lo tanto, y como se indica en la introducción, el propósito de este artículo, es contribuir al proceso de construcción regional, aportando elementos al debate político universitario.

Habiendo realizado la aclaración, y comenzando la discusión de las conclusiones, una segunda reflexión concierne a un emergente del proceso de campo. Concretamente en relación a la información que se maneja en la institución, en el nivel primario de atención, donde incluso a nosotros –docentes y estudiantes de la región Noreste de UdelaR– nos fue difícil encontrar la oferta educativa completa, pese a haber utilizado diferentes medios de recolección de datos. Esto se soluciona simplemente brindando una malla curricular actualizada, con la oferta para la región por sede, a las personas que potencialmente atienden público. En una segunda instancia, y tal vez como señal de unidad regional, sería bueno una web unificada para toda la región, con la oferta educativa detallada y actualizada, donde se explicita –por ejemplo– que la inscripción a la Lengua de Señas del Uruguay se realiza cada dos años.

Con respecto a las hipótesis propuestas, las preferencias de los estudiantes, en relación a que orientación de BD en EMS, no se han alterado. En consecuencia, parece que el panorama de la desigualdad no ha cambiado demasiado, porque si bien existe nueva oferta que antes no existía, esta es poco atractiva en términos vocacionales para el 54 % de los estudiantes de los BD del área social, humanística y artística. Si pese a su vocación, este 54 % escoger una carrera en macro área salud o científica, son menores sus probabilidad relativas de persistencia y egreso en relación a sus pares de BD salud o ciencia. Por último, si escogen las carreras de su macro área, no tienen posibilidad de continuidad educativa local más allá de la tecnicatura, y/o el CIO social. Aquellos inversores, que logren tal continuidad –debiendo migrar– o bien pertenecen a los estratos socioeconómicos que pueden sustentarlo, o bien utilizaron a la región Noreste como un *college*, es decir, un lugar donde conseguir un título rápido para poder estudiar lo que realmente desean estudiar. Estas dos últimas opciones pueden hacer parecer un cambio en el escenario actual, pero hay que tener en que la tasa de eficiencia terminal de la ES en Uruguay es de $\frac{1}{3}$, es decir, uno de cada tres estudiantes que ingresan a ES acreditan el nivel. Ergo, en este esquema de oferta educativa, el

esfuerzo presupuestal de inversión en la región Noreste de UdelaR parece ineficiente.

Evidentemente la región Noreste de UdelaR no se ha propuesto ser un college, pero es la consecuencia de una oferta educativa que no ha podido evolucionar, principalmente por problemas presupuestales. Este hecho permite dos reflexiones, la primera, un cuestionamiento acerca del perfil del estudiantado de la región Noreste de UdelaR en términos de consumidor o inversor. La segunda, la falta de –al menos– *licenciados* que haya egresados como nativos de la región, lo que permite abrir alguna incertidumbre con respecto al recambio generacional de investigadores, un punto fundamental de la descentralización: la radicación de docentes de alta dedicación en la región. Esta última consideración es importante en un escenario de estancamiento presupuestal de la UdelaR, y con un sistema de Dedicación Total que según algunas autoridades se encuentra desfinanciado (Lagos, 2018) sería muy costoso, y políticamente muy complejo volver a ofrecer los paquetes de incentivo que se ofrecieron a los docentes aspirantes a PDU en su momento, que consistían en cargos docentes con una carga horaria equivalente a 40 horas, una importante partida extra salarial para cubrir los costos de radicación, y un fondo reservado para que el docente que ingresara al Régimen de Dedicación Total, recibiera el incentivo económico inmediatamente sin pasar por el sistema de goteo. Esta es una situación de partida ventajosa con respecto a la situación de cualquier docente, en cualquier servicio de la UdelaR de Montevideo. Se ha dicho que privilegiar carreras ciencia contribuye a incentivar un área históricamente relegada, y que la evolución de la matrícula en carreras del área ciencia muestra que existían bases reales para dicha iniciativa (Marques, 2016), pero hay que tener en cuenta la eficiencia terminal, y que advierte sobre los problemas de la movilidad entre áreas de conocimiento, durante la formación, sin asistencias propedéuticas, y la región Noreste de UdelaR, no tiene dichas asistencias.

Con respecto a la segunda hipótesis, no se observa un efecto significativo promedio de la descentralización en la democratización del acceso a la ES. Esto no es nuevo, ya se ha reportado efectos no significativos en el incremento de la matrícula por origen social, aunque si se ha observado un menor flujo entre estudiantes del Interior hacia Montevideo (Cardozo & Lorenzo, 2015). Tampoco hay que cargar las tintas de la responsabilidad a la UdelaR y a los centros y casa de la región Noreste, esto ocurre porque la estructura de egreso de la EMS no ha cambiado, el perfil está altamente seleccionado, llegando un muy bajo porcentaje de individuos pertenecientes a los quintiles de más bajos ingresos. Esto obliga a la reflexión de dos elementos. En primer lugar, el hecho de que no haya incremento en la matrícula de la UdelaR por quintil de ingreso en la región Noreste de UdelaR, y lo único que se observe es un menor flujo migratorio, implica que siguen accediendo a la ES quienes ya accedían a la ES, con la excepción de que ahora no

migran para hacerlo. Ya se ha dicho que esto cuestiona el principio democratizador de la descentralización, aunque siendo positivos, se podría pensar que al menos evita la migración, aunque es necesario preguntarse si la composición de quienes dejaron de migrar es la misma que quienes continúan migrando, esto puede estar abriendo espacio a una nueva inequidad, que no hemos explorado. Adicionalmente podemos esperar que la no migración, en realidad sea una postergación de la migración, ya que con una oferta educativa truncada, eventualmente quienes sean técnicos, probablemente deseen ser licenciados, aunque claro, esto ocurrirá únicamente para quienes haya cursado una carrera que permita la continuidad educativa con un reconocimiento de créditos significativo.

El segundo elemento que trae a reflexión la falsación de la segunda hipótesis, tiene que ver con el tipo de carreras que se escoge los estudiantes que antes migraban y ahora no lo hacen. Evidentemente existen factores que los diferencian de quienes antes migraban y aun lo hacen, y está claro que el desajuste entre la oferta educativa y la demanda potencial, hace que estos estudiantes traspasen las barreras de las macro áreas. Probablemente, como ya se dijo, estos estudiantes que acrediten –o no– eventualmente migren para continuar sus estudios, pero ¿en qué carrera? ¿volverán hacia atrás a desandar sus pasos, o continuaran por el camino que han recorrido y sería costoso desandar? (Ríos, 2014). Sea cual sea el caso, es razonable pensar que quienes no migraron, escogieron carreras del tipo *second chance* (Rumberger, 2004), es decir, una opción alternativa a la que originalmente deseaban estudiar. Actualmente existen estudiantes que habiendo egresado de una tecnicatura en la región Noreste de UdelaR se han anotado en la carrera correspondiente para obtener la licenciatura. Asumiendo que el régimen escolar es similar, y no van a sufrir problemas de tránsito, parece pertinente cuestionarnos sobre futuras implicancias de reproducir este modelo.

Al respecto de la tercera hipótesis, aunque no se posee evidencia definitiva, esta hipótesis parece no cumplirse, ya que la utilidad de las carreras de la región Noreste de UdelaR es –a todas luces– incierta. Esto, junto con las reflexiones anteriores recuerda la promesa de cabañas de madera con lo extraído de una cantera de granito. Este problema también ocurre a escala nacional, y existen consecuencias directas para el desarrollo país de la relación numérica de la razón entre psicólogos e ingenieros. Sin embargo no se evalúa limitar el acceso a psicología o incentivar el acceso a ingeniería, porque al final del día, la UdelaR cree en el principio de defender la libertad de elegir la carrera que cada quien desee, y desde que la gente desea ser psicólogo y no ingeniero, hay muchos más psicólogos que ingenieros. En la región Noreste de UdelaR, las personas también quieren ser psicólogos, y no parece haber un argumento en contra de brindar esa carrera, sin entrar en una contradicción interna entre los principios que la UdelaR defiende, y el proyecto que la UdelaR impulsa.

Esta caricatura, interpela directamente la política que no permite una misma titulación en dos servicios de la UdelaR. Mientras la UdelaR estaba solo en Montevideo, esto se solucionaba tomando un ómnibus hacia un servicio, en lugar de otro ómnibus hacia otro servicio, todo en la misma ciudad. La descentralización propone democratizar el acceso a la UdelaR, y en este sentido ya no se puede tomar un ómnibus u otro, y por la vía de los hechos, se ha impuesto un monopolio en la creditización de saberes disciplinares, por parte de los servicios de la UdelaR en Montevideo, a otros espacios de la UdelaR en el interior. Este monopolio, ejercido desde una región geográfica, en un espacio de inequidades geográficas, incrementa el espiral de la desigualdad, dando más a quienes pueden pagar el costo de migrar, y condicionando la libertad de elección y vocación de quienes no pueden pagar el costo de migrar. No obstante, no hay ninguna duda de que es mejor acceder a alguna carrera universitaria que a ninguna, pero desde que administramos fondos públicos, y la oferta educativa de UdelaR es una política pública, hay que bregar por eficiencia del gasto, y democratización de los saberes irrestricta, de cualquier elemento general, y geográfico en particular. Es evidente, que la diversificación es el talón de Aquiles del proceso de la descentralización.

Por último, creemos que el presente artículo, es duro, es una voz disonante que ha sido sistematizada, a través de la utilización de datos públicos, aunque con métodos más complejos, que permiten hablar de causalidad, diferentes a los que se han utilizado en muchas evaluaciones del proceso hasta el momento. Por lo tanto, abre el debate, dejando más preguntas que respuestas, en el medio de un sentimiento incómodo. Verdaderamente deseamos que esta incomodada, incentive la profundización de la investigación de las conclusiones y de los emergentes; identificando todos la necesidad de la construcción institucional de la descentralización de la UdelaR, como un proceso político, pero que al igual que la extensión y la enseñanza, se nutre principalmente de la investigación.

6. Bibliografía

- Arocena, R. (2014). 54 % de estudiantes de UdelaR son primera generación universitaria en su familia. Retrieved July 9, 2018, from <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/arocena-universidad-egreso-graduacion-descentralizacion-regionalizacion-interior>
- Becker, G. S. (1964). *Human Capital. The Journal of Human Resources* (Vol. 2). <https://doi.org/10.2307/144593>
- Boado, M. (2010). La deserción universitaria en la UdelaR: algunas tendencias y reflexiones. In T. Fernández (Ed.), *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay* (Artículo 2, pp. 123–152). Montevideo: CSIC-UdelaR.
- Breen, R., & Yaish, M. (2006). Testing the Breen-Goldthorpe model of educational decision making. In S. Morgan & D. Grusky (Eds.), *Mobility and Inequalities: Frontiers of Research in Sociology and Economics* (pp. 232–258). Stanford: Stanford University Press.

- Cardozo, S., & Lorenzo, V. (2015). Las inequidades socioterritoriales en el acceso a la universidad de la república a siete años del proceso de descentralización. *Páginas de Educación*, 8(1), 47-71.
- Carreño, G. (2016). *Logros de la Udelar en el Interior del país (2005-2015)*. Montevideo: CCI-Udelar.
- CCI-Udelar. (2012). *Diagnósticos y diferentes visiones sobre la dinámica socioeconómica en la Región Noreste. Primer documento de apoyo para la definición de lineamientos estratégicos para el PRET Región Noreste*. Montevideo.
- Clara, M., da Costa, E., Domínguez, A., Acevedo, F., Carriquiry, R., Cal, D., ... Freitas, G. (2007). *Programa Regional de la Región Noreste*. región Noreste.
- De Armas, G., & Retamoso, A. (2010). *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. Montevideo: UNICEF.
- Fernández, T. (2014). Bases para la política de descentralización 2014-2018. Retrieved November 11, 2015, from http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/20141120_Fdez_Orientaciones_para_la_descentralizacion.pdf
- Freitas, G. (2018). *Política de Descentralización de la Universidad de la República. Análisis de su Implementación en la Región Noreste del Uruguay en el período 2007 – 2017*. Udelar.
- Imbens, G. W., & Wooldridge, J. M. (2009). Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature*, 47(1), 5–86.
- Lagos, L. (2018, July 3). Precipitando el sistema científico. *La Diaria*. Montevideo. Retrieved from <https://ciencia.ladiaria.com.uy/articulo/2018/7/precipitando-el-sistema-cientifico/>
- LaKresha, G., & Schuwert, T. (2016). Teaching qualitative research methods using Undercover Boss. *Communication Teacher*, 31(1), 11-15.
- Latiesa, M. (1992). *La deserción universitaria*. Madrid: CIS. Siglo XXI.
- Lizbona, A., & Rumeau, D. (2013). *La educación universitaria en el Uruguay: continuidades, cambios y desafíos (1960-2012)*. Montevideo.
- Mare, R. (1979). Social background composition and educational growth. *Demography*, 55–70.
- Mare, R. (1981). Change and Stability in Educational Stratification. *American Sociological*, 46(1), 72-87.
- Marques, A. (2016). Situación actual y evolución de los ingresos a la Universidad de la República en el Interior del país del 2000 a 2014. In G. Carreño (Ed.), *Logros de la Udelar en el Interior del país (2005-2015)* (pp. 63–70). Montevideo: CCI-Udelar.
- MEC. (2014). *A 140 años de la educación del pueblo: aportes para la reflexión sobre la educación en Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.
- MEC. (2016). *Anuario Estadístico 2016*. Montevideo.
- Menese, P. (2017). Movilidad social, escolarización, y matriz productiva. In *VI Jornadas Binacionales de Educación*. Rivera.
- Menese, P., & Marques, A. (2015). Indicadores educativos de los últimos 50 años. In *Curso Educación Permanente*. Tacuarembó: Udelar.
- Menese, P., & Ríos, Á. (2013). *Evolución de la Educación Secundaria en los últimos 50 años*.

La descentralización y la diversificación de la oferta educativa de Educación Superior de la Universidad de la República en la región Noreste

Desafíos para la próxima década. Montevideo.

- Mincer, J. (1975). Education, Experience, and the Distribution of Earnings and Employment: An Overview. In F. T. Juster (Ed.), *Education, Income, and Human Behavior* (pp. 71-94). Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Mosteiro, J. P. (2018, June). UdelaR evalúa fijar cupos en el interior ante falta de presupuesto. *Búsqueda*. Montevideo.
- Ríos, Á. (2014). Perfiles de riesgo educativo y trayectorias de los jóvenes durante la Educación Media Superior. *Páginas de Educación*, 6(2), 33-54.
- Rumberger, R. (2004). What can be done to reduce dropout rates? In G. Orfield (Ed.), *Dropouts in America. Confronting the Graduation Rate Crisis*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- UdelaR. (2013). *VII Censo de Estudiantes Universitarios de Grado*. Montevideo.
- UdelaR. (2016). *Estadísticas Básicas 2016 de la Universidad de la República*. Montevideo.
- UdelaR. (2017a). Carreras de grado G17.
- UdelaR. (2017b). *Rendición de Cuentas 2016. Informe Cualitativo de la Gestión*. Montevideo.
- Woodhall, M. (2004). *Cost-benefit analysis in educational planning*. Paris: UNESCO.

Teoría social, regionalización histórica y mecanismos que inciden en la desigualdad educativa en Uruguay

Tabaré Fernández¹, Cecilia Rodríguez² y Mahira González³

1. Motivación y objetivos

Presentamos aquí un estado de avances del proyecto de investigación “territorio y desigualdades educativas” en el que hemos estado trabajando los autores y que hace *parte* de las actividades académicas planificadas por el Polo de Desarrollo Universitario “Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera” (NEISELF).

Este proyecto es el resultado de articular dos programas académicos distintos. Por un lado, el NEISELF estableció en su plan de trabajo una línea de investigación sobre “trayectorias educativas y vulnerabilidad” en el contexto la región noreste del país. Dentro de esta línea original avanzamos entre 2013 y 2016 en un análisis exploratorio sobre las características socioeducativas singulares de la región noreste (Fernández y Ríos, 2013); sobre la incidencia de la lengua en los aprendizajes (Fernández y Marques, 2016; Fernández, Ríos y Márques, 2016; Fernández, González, & Rodríguez, 2018); el primer ingreso al mercado de trabajo en la región de la frontera (Fernández, Lorenzo y Núñez, 2015), y la diferencias en el logro de la acreditación de la Educación Media Superior según regiones (Fernández & González, 2018).

Por otro lado, este proyecto articula el programa académico del Grupo de Trabajo del Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales (CLACSO) período 2016-2019 denominado “Heterogeneidad estructural y desigualdad social”. Este GT tiene como centro de su actividad, la exploración teórica y el análisis empírico de las formas específicas en que la heterogeneidad estructural se observa en cuatro países latinoamericanos: Argentina, México, Paraguay y Uruguay (Rodríguez & Fernández, 2017).

En este marco, el eje de nuestra contribución está definido en un proyecto en tres etapas. Una primera, de carácter descriptivo, sistematizó y ordenó una

1 Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, y Centro Universitario de Rivera, Universidad de la República.

2 Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

3 Centro Universitario de Rivera, Universidad de la República.

descripción sintética de la historia económica y demográfica del país desde 1700 hasta 1980 hecho *en clave territorial*, partiendo de un enfoque histórico-estructural. Esto implicó en términos teóricos, retomar la bibliografía latinoamericana acerca del lugar y el papel de las regiones subnacionales y su desigualdad en el desarrollo, o más bien en la globalización y en el subdesarrollo. Así hemos vuelto a los textos históricos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de Santiago de Chile (Riffo, 2011), a los debates de Hiernaux, Roberts, De Mattos, Di Filippo, y a una relectura con esta clave de “*Dependencia y Desarrollo*” (Cardoso y Faletto, 1969) y de la noción de “heterogeneidad estructural” (Pinto, 1970; Nohlen y Sturm, 1982). El resultado de esta primera etapa ha sido identificar grandes “macroprocesos” sociales de “larga duración” en el sentido de Braudel, que hipotetizamos dieron estructura una diferenciación regional persistente y desigual del territorio nacional en tres niveles: macro regiones, departamentos y áreas locales (Fernández, 2018).

La segunda etapa del proyecto está centrada en establecer relaciones teóricas entre el territorio y la desigualdad educativa. El objetivo es formular y modelizar un conjunto acotado de *mecanismos* (Bunge, 1999) a través de los cuales aquellas estructuras territoriales diferenciadas condicionan las acciones y realizaciones de las personas en sus trayectorias educativas, en particular, en los momentos de transición entre ciclos. La primera delimitación que presentamos hacia finales del año 2017 en dos eventos: las Primeras Jornadas de Investigación de los PDU del Área Social de la Región Noreste en Laguna Merin (octubre) y en el Seminario Internacional del GT de Clacso realizado en Montevideo los días 4 y 5 de diciembre. Este avance seleccionó sólo tres ámbitos sociales para describir mecanismos que podrían operar durante el tiempo de la infancia y la adolescencia en que se adoptan decisiones educativas y laborales que guiaran el curso de vida: el mercado de trabajo la cultura y la lengua. Haber acotado el análisis a estos tres ámbitos, nos permite revisar y profundizar nuestra investigación anterior sobre la nueva clave territorial que hemos estado desarrollando, e integrar por ejemplo, en un mismo modelo teórico el nivel de análisis del individuo (atributos de clase social y género), con el factor lingüístico de la frontera y las diferencias territoriales (Fernández, González y Rodríguez, 2018). Conectamos así la línea específica de trabajo del NEISELF desarrollada en los tres últimos años con el enfoque histórico estructural de la desigualdad en la educación y en el bienestar que el GT de CLACSO viene aplicando en México y Argentina.

La tercera etapa del proyecto tiene por objetivo analizar identificar, describir y explicar las desigualdades en los aprendizajes y en las trayectorias poniendo a prueba empírica el análisis del territorio y la teoría de los mecanismos desarrollados en las dos partes anteriores. Hacia finales de 2019 esperamos concluir con dos trabajos para arbitrar. El primero, abordará la desigualdad de aprendizajes identificada a nivel de la Educación Primaria entre 1996 y 2013, utilizando los

microdatos de las Evaluaciones Nacionales implementadas por el país durante la Reforma de Rama (Ravela, et al., 2000) y continuadas actualmente en el marco de la participación de Uruguay en el Programa de la UNESCO denominado Estudio Regional y Comparativo de Educación (ERCE) de 2006 (segundo) y 2013 (tercero). Un segundo trabajo, discutirá las desigualdades regionales observadas en la transición a la adultez mostrando vulnerabilidades que enfrentan los sujetos conforme no sólo a su posición en la estructura social o la adscripción de género, sino en base a la estructura de oportunidades que encuentran en el área y la región en la que viven su infancia y adolescencia.

En este artículo constituye un nuevo avance en la línea de investigación. Presentará en forma sintética el marco de referencia teórico en la siguiente sección; posteriormente presenta cuatro hipotéticas regionalizaciones que se habrían distinguido en el territorio entre mediados del siglo XIX y avanzado el siglo XX. Hecho esto, en la cuarta sección formulamos un primer conjunto de cuatro hipótesis sobre mecanismos que habrían operado en el ámbito económico, discutiendo con las formulaciones clásicas de la teoría de Bourdieu (1964,1987) y la Teoría del Capital Humano en su expresión más contemporánea de Checchi (2006).

2. Teoría social y territorio

Nuestro proyecto se desarrolla sobre la base de algunos conceptos, enunciados y teorías más generales, de los que aquí sintéticamente presentaremos: la noción de territorio en la teoría social, el concepto de espacialización, el concepto de macroproceso, y breve síntesis cómo estos macroprocesos habrían generado cuatro sucesivas regionalizaciones dentro del período aquí estudiado.

2.1. El concepto de territorio en la teoría social

Un primer rastreo del concepto de territorio en la elaboración de teoría social arrojaría como resultado preliminar la casi notoria ausencia entre los más destacados fundadores de la disciplina, aunque sí énfasis variables en el carácter histórico de lo social. Por ejemplo, la discusión sobre el suicidio en Durkheim o sobre la ética protestante en Weber no asumen explícitamente estas consideraciones, aún cuando podría ser evidente que la distribución territorial de las confesiones distaba de ser “aleatoria”. Tampoco el énfasis en los procesos históricos o los estudios de caso nacionales conllevaron al correlato de analizar sociológicamente el espacio. Espacio y tiempo están desconectados como categorías que configuran la acción social o las sociedades. Lo “geográfico” parecería ser objeto y teoría de otra disciplina. Es interesante notar que en la Geografía por ese tiempo, predominaba precisamente una conceptualización “física” sobre el territorio sin correlato con la actividad humana que pudiera producirlo o transformarlo. La obra de Talcott Parsons, hegemónica en la sociología estadounidense de los años cuarenta y cincuenta (y por tanto en ese tiempo de guerra, en el mundo), no tie-

ne un capítulo dedicado al territorio, y menos aún, carece referencias significativas al papel del espacio en la acción, incluso cuando elabora sus “orientaciones de la acción” o luego sus “variables patrones”. Esto incluso cuando fue desarrollada sobre una base explícitamente interdisciplinar junto a psicólogos y antropólogos (Parsons, Bales, & Shils, 1951). Algo similar se puede afirmar de la obra de otro sociológico fundamental del período: Robert K. Merton.

Un segundo rastreo en la teoría social, revelaría que la *relación* entre territorio y acción social emerge aisladamente en la Escuela de Chicago. Los estudios “etnográficos” en las calles y en las esquinas de la ciudad conllevaron casi por naturalidad a explicitar categorías “territoriales” en términos del “locus material” o “escenario” de lo social. Willard Waller, sin ser integrante de esta Escuela, escribió en 1932 *Sociology of Teaching*, el que se considera el primer libro de la subdisciplina de la sociología de la educación, utilizando un enfoque rudimentariamente “espacial”: la sala de clases, los pasillos y el área del recreo. Esta línea de teorización es la que llega hasta Erving Goffman para recibir una primera y fundamental teorización en su obra *La presentación de la persona en la vida cotidiana* de 1959. Aquí el espacio, deviene en *escenario* de la acción social entendida como “acción dramaturgica” y se lo conceptualiza organizado, o mejor aún “regionalizado”: el “front stage” y el “back stage”. Además, el espacio es *espacio de signos* donde los objetos que allí se encuentran están dotados de significados que los actores utilizan, juegan y manipulan para sus interacciones. Esos signos no están meramente “dados” sino que, al estilo de una escenografía teatral, son producidos por otras acciones anteriores que, a su vez, utilizaron “escenografías preexistentes”, así en una regresión a la historia como en el caso de las “muñecas rusas”. La microsociología derivada de Goffman o de Garfinkel, o la fenomenología de la vida cotidiana derivada de los presupuestos filosóficos de Alfred Shutz y de Thomas Luckmann, casi inevitablemente, conllevaron el uso del espacio como un elemento “heredado” sobre durante el acción se utiliza y se transforma mediante intercambios y negociaciones de significados. El énfasis está en la atribución de significados por el individuo o en la reproducción de significados atribuidos por otros individuos.

De aquí en más es notoria la escisión entre la microsociología inspirada en Goffman, Garfinkel o Shutz que conceptualiza el territorio como espacio de actuación, y una macrosociología que enfatiza la historia (por lo general, historia de la nación) y los períodos como condiciones (normas y recursos) que constriñen la acción pero que poco hacen énfasis en el tratamiento específico de las diferencias en el territorio. Algo incluso evidente cuando se revisa los enunciados hechos desde los Enfoques sobre la dependencia en América Latina (Rodríguez & Fernández, 2017).

Sólo en uno de los varios grandes proyectos de síntesis teóricas de los últimos treinta años, el territorio recibió explícita atención y articulación en la

elaboración conceptual. Se trata de la obra de Antony Giddens *La constitución de la sociedad* publicada en 1984. Giddens relaciona el espacio intrínsecamente con la historia, como una dimensión más de la estructuración de la sociedad. Por esta razón, el espacio es analizado en su *dualidad* como toda otra estructura; esto es, “estructurada” y “estructurante”.

2.2. Dualidad del territorio: espacialización social y estructura de oportunidades

Con base en las elaboraciones de Giddens (1992) y de Paasi (1986), diremos que la acción social es territorial en dos dimensiones distintas pero complementarias, remarcando que en la estructuración de la acción, el espacio y el tiempo, son dimensiones constitutivas.

Por un lado, los resultados de la acción social son en muchos casos, objetos que se adhieren físicos o se proyectan en tanto definiciones, límites, símbolos o normativas en el territorio en sentido físico. Por otro lado, la acción es territorial, en un segundo sentido analítico, en la medida en que una parte de los recursos (materiales, simbólicos) que los actores disponen (o que carecen) para llevar adelante sus acciones están en (en algún lugar distribuidos en) el territorio. Propondremos que estos dos sentidos en que la acción es territorial cubren dos grandes procesos que en la bibliografía se denominan “espacialización social” y “socialización espacial”.

El término **espacialización social** es un tipo de proceso de objetivación introducido por el geógrafo inglés Robert Shields (Shields, 1991) y podría entenderse razonablemente como un caso particular de lo que Peter Berger & Thomas Luckmann habían conceptualizado unos treinta años antes como “construcción social de la realidad” (Berger & Luckman, 1990 [1961]). Con este término se hace referencia a la permanente construcción de lo espacial tanto a nivel de las intervenciones en el paisaje como del simbolismo. La espacialización es la acción social que modifica el territorio, agrega viviendas, plantíos, caminos, fábricas, estaciones, pueblos a la geografía (física) pero también establece límites mediante mapas, tratados, aduanas y jueces. La acción social genera resultados que se adhieren al territorio en tanto objetos físicos. Pero, no se trata meramente de la localización geográfica de capital físico, sino de establecer *instituciones en la geografía*: la creación de un área natural protegida; la conformación de una nueva entidad territorial política (un departamento o un municipio) o sectorial (una dependencia regional de Vialidad o de la Universidad); la aprobación de normas especiales para un territorio (como por ejemplo, la denominada “doble chapa” para los habitantes de algunas ciudades de la frontera Uruguay-Brasil, o la declaración de una sección censal como “área forestal”), conllevan todas ellas, *normas* (que prescriben, prohíben, dan poder de) hacer algo dado a quienes están en ciertos territorios que de esta forma se diferencian.

Los resultados de la espacialización social, pasan a ser característicos de una locación geográfica específica y singular, son parte de un pasaje que ya no es el mismo, ni en lo económico (se ha modificado el capital físico), ni en lo ambiental, ni en la infraestructura comunitaria, ni en la administración estatal ni en las regulaciones normativas. Estos resultados no son efímeros sino persistentes y dan cuenta de la sociedad que los construyó. El territorio se ha diferenciado (o mejor aún, se sigue históricamente diferenciando): conforma delimitaciones que tienen tanto dotaciones físicas (recursos) como institucionalidades características. Sintéticamente, la espacialización social conforma regiones en con estructuras de oportunidades diferenciadas.

2.3. El concepto de macroprocesos de regionalización

El concepto de espacialización social arriba esbozado es flexible: no implica necesariamente una “escala” ni una “duración”. Por ejemplo, la fundación de cada localidad en el territorio uruguayo tiene una historia singular y muy peculiar en cada caso, tal como Barrios Pintos lo narra en su obra respecto de Bella Unión, San Servando, San Fructuoso, San Eugenio o Villa Zeballos (Barrios Pintos, 2009). Cada una transformó la geografía en una forma muy característica, además. Sin embargo, en su conjunto, develan un conjunto muy amplio y prolongado (aunque no sistemático) de esfuerzos estatales realizado durante casi 70 años de colonizar y fortalecer la frontera con Brasil. En el caso de la tierra ocurre algo semejante. En un mismo objeto puede haber también un cambio de pauta, de consecuencia agregada. El tema de la tierra recorre nuestros trescientos y más años de historia, aunque cambia la pauta de orientación: su explotación (v.g. la “vaquería”), luego su posesión y la tenencia legítima finalmente. Hacia fines del siglo XIX, la acción sobre la tierra pasó a estar orientada por una “visión optimista” sobre su excepcionalidad productiva, cuestión que contribuyó a la diversificación productiva: nuevos cultivos, nuevos agricultores, nuevas técnicas y el comienzo de la investigación agraria. Si los procesos iniciales estaba fuertemente marcados por lo institucional, los últimos han estado dominados por los técnico-productivos.

Nuestro interés, empero, es observar la “larga duración” en el sentido de Braudel (1958) e identificar la tendencia (delibrada o no) que se termina configurando como consecuencia de la sucesión de espacializaciones sociales que tiene un mismo objeto. El uso del concepto de “macroproceso” propone mirar más allá del evento o de los eventos aislados de espacialización, para hacer referencia aquellos a una tendencia histórica en las acciones colectivas, cuyas consecuencia agregada sea institucionalizar una diferencia en el territorio, estableciendo discontinuidades simbólicas, con límites, mapas, ámbitos de poder, distribución de recursos, generando o suprimiendo identidades (Paasi & Mezger, 2016). Dicho esto, debería precisarse inmediatamente que para un país con alrededor de 300

años de historia, la “larga duración” la entenderemos con una extensión temporal más reducida: entre los 40 y los 80 años aproximadamente. Por tanto, un macro proceso al menos alcanzaría a cubrir a dos generaciones⁴.

Un aspecto relevante que consideramos fue el papel del “Estado”, tanto por acción como por omisión. En una parte importante de los macroprocesos, ha sido aquel el actor predominante (sea como autoridad colonial o gobierno de la República), por lo que estos procesos podrían ser entendidos parcialmente como “políticas públicas”, que han enmarcado los asentamientos y las migraciones, la producción, el comercio y el trabajo en sus diferentes sectores, creando estructuras territorializadas de oportunidades. Pero la omisión del Estado, sea por indiferencia o por ineficacia, también es parte de estos procesos que tienen una dimensión institucional y pública. Dicho de otra forma, tenemos el supuesto de que la regionalización es en última instancia, una articulación entre el Estado y la sociedad, incluso en caso de ausencia de políticas.

Durante un mismo tiempo o misma coyuntura hemos de entender que están operando uno, dos o más macro procesos, en tanto que en otros solo hemos destacado uno más en particular. No tenemos al momento hipótesis, más allá de algunas ideas muy preliminares, que nos permitan entender las vinculaciones entre los diferentes niveles de espacialización: por ejemplo, entre el proceso de integración ferroviaria y el problema de la frontera o la agriculturización. En el estado actual de nuestras reflexiones, esto puede ser una debilidad que podría tener como consecuencia, alguna reformulación futura.

Con base en estos avances y también en estas limitaciones, hemos delimitado y profundizado en once macroprocesos de regionalización: i) la geopolítica colonial; ii) el poblamiento y distribución de tierras hasta 1830; iii) la departamentalización (1830-1884); iv) la nacionalización de la frontera con Brasil (1830-1930); v) la modernización rural en la primera globalización; vi) la integración ferroviaria (1869-1920); vii) la inmigración y el cambio demográfico (1860-1914); viii) la microurbanización de la campaña; ix) la agriculturización; x) la industrialización; y xi) la balnearización⁵.

2.4. La extensión temporal de los macroprocesos

La revisión de las diferentes fuentes revisadas nos orientaron a definir una periodización entre 1730 y 1970 como marco general de nuestro trabajo sobre regionalización histórico-estructural. Comenzamos con la geopolítica colonial preponderante en el siglo XVIII luego de concluida la Guerra de Sucesión Espa-

4 Haremos uso del término de generación, pensando en un espacio de 20 años entre el nacimiento y la edad de la primera parición.

5 En un trabajo anterior, preliminar, presentamos ocho macroprocesos, pero atentos a la crítica recibida y una mejor comprensión, resolvimos jerarquizar y distinguir como macro procesos la inmigración por un lado, y la balnearización por el otro.

ñola (1701-1715), y su repercusión con la fundación de Montevideo (1730). El tiempo de análisis alcanza hasta 1980, utilizando como última fuente de información el Censo de Población de 1975 y el Censo Agropecuario de 1980.

En este largo tiempo de casi trescientos años, adoptamos una periodización esquemática en siete grandes tiempos tomando como atributos distintos conceptos u orientaciones políticas y económicas centrales en los que la historiografía nacional ha hecho acento reiterado. En general las mayores reservas y críticas podrían dirigirse a la distinción solo de dos períodos en los 65 años que transcurren desde el comienzo segunda Presidencia de José Batlle y Ordoñez hasta el Golpe de Estado de 1973. La historia nacional suele distinguirse en varios períodos: el “Primer Batllismo” (1903-1915), la República Conservadora” (1915-1929), el Uruguay de Terra y la restauración democrática (1930-1946); el “Neo-Batllismo” (1946-1958) y el período de estancamiento, crisis y autoritarismo (1958-1973) (Alonso & Demasi, 1986; D’Elía, 1982; Frega, Maronna, & Trochón, 1987; Caetano, 2000). Sin embargo, más allá de los cambios políticos (constitucionales también) verificados, la “larga duración” parecería haber predominado tal como lo afirman algunos enfoques desde la sociología y la ciencia política (Panizza, 1990). El alcance de este análisis llega hasta la década de 1970, ya establecida la Dictadura Militar en 1973 y durante toda la etapa que algunos han denominado “policial” (1973-1978). Se trata por lo tanto, más bien de cubrir aquí el “largo adiós al país modelo” parafraseando a Carlos Real de Azúa, donde es posible observar la el agotamiento y la crisis de algunos macroprocesos (como la microurbanización, la industrialización y la agiruculturización). El “Conclave de Solís” (1978) en plena Dictadura marcó simbólicamente la puesta en marcha explícita de un cambio en el modelo estatal y en el régimen de acumulación de capital, con múltiples impactos sobre amplios sectores económicos, el mercado de trabajo y la provisión de servicios públicos, que ha sido denominado, no sin debate, como “neoliberal” (Astori, 1982).

Teoría social, regionalización histórica y mecanismos que inciden en la desigualdad educativa en Uruguay

Esquema n° 1. Períodos distinguidos en el proceso de regionalización de Uruguay

| Años | Concepto | Hechos y atributos | Macroprocesos de regionalización | Regionalizaciones |
|-----------|---|---|---|-------------------|
| 1730-1810 | Período Colonial | Fundación de Montevideo; Distribución de tierras; creación del Virreinato; poblamientos y circuitos comerciales de "exportación" | <ul style="list-style-type: none"> · Geopolítica colonial · Poblamiento y reparto de tierras | Primera (1810) |
| 1811-1829 | Guerras de Independencia | Gobierno de Artigas; disputa entre liberales y federales; separación de Uruguay del viejo Virreinato; Redistribución de tierras; abandono y fundación de pueblos; primera inmigración | <ul style="list-style-type: none"> · Geopolítica colonial · Poblamiento y reparto de tierras | |
| 1830-1874 | Las guerras de independencia y las guerras civiles La "Fusión" La década del 60 | Inestabilidad de gobiernos, golpes de estado y revoluciones; guerras civiles internacionalizadas; Abandono de pueblos; segunda inmigración y fundación de las primeras colonias agrícolas; Código Civil y de Comercio | <ul style="list-style-type: none"> · Departamentalización · Política de la frontera · Inmigración | |
| 1875-1908 | Militarismo República Oligárquica | Militarismo; modernización rural; liberalismo económico; inversión en infraestructura de edificios y puertos; Escuela Pública; Ferrocarril; Código Rural y Código Penal | <ul style="list-style-type: none"> · Política de la frontera · Modernización rural · La integración ferroviaria · Inmigración | Segunda (1880) |
| 1909-1929 | Primer Batllismo: | Electoralización de la política; Industrialización sustitutiva de importaciones; Estado de Bienestar; Ley de 8 horas; legitimidad de las huelgas; | <ul style="list-style-type: none"> · Integración ferroviaria · Microurbанизación · Agriculturización · Industrialización | Tercera (1920) |
| 1930-1958 | Segundo Batllismo | Extensión de las jubilaciones y pensiones; Consejos de Salarios; Asignaciones Familiares; Extensión de la Educación Secundaria y UTU | <ul style="list-style-type: none"> · Agriculturización · Microurbанизación · Industrialización · Balnearización | |
| 1959-1980 | Primera reestructura | El primer giro liberal; la planificación y el desarrollismo fallidos; estancamiento y crisis social | <ul style="list-style-type: none"> · Agriculturización · Industrialización · Microurbанизación · Balnearización | Cuarta (1980) |

Fuente: elaboración personal.

Más allá de esta referencia a períodos y categorizaciones, en nuestro trabajo no hemos prestado particular atención teórica a estas relaciones entre macroprocesos y períodos o coyunturas, por lo que y en el estado actual de nuestra reflexión, tienen más bien, una pretensión de ser un primer marcador temporal.

3. El proceso histórico de conformación de las regiones en Uruguay

Tal como indicamos en el esquema n°1, en largo tiempo histórico hemos propuesto que la diferenciación territorial del país habría transitado por cuatro sucesivas regionalizaciones, sobre las que a continuación reseñaremos.

Una **primera regionalización** data de los tiempos finales de la Colonia (circa 1800), con cuatro claras regiones resultantes de los macroprocesos de (i) la geopolítica colonial y (ii) del poblamiento y reparto de tierras. Aquellas eran: i) la gobernación de Montevideo; ii) el suroeste o segunda campaña bonaerense (que fue parte, además, de la jurisdicción de la gobernación de Buenos Aires); iii) el litoral guaraní-misionero a ambas márgenes del río Uruguay hasta el Paraguay, que luego de la expulsión de los jesuitas daría lugar a los departamentos de Yapeyú, San Borja, San Nicolás y San Miguel; y iv) la frontera entre los imperios coloniales de España y Portugal entre las Misiones y el Océano Atlántico (Mapa n°1).

Mapa n° 1. La delimitación regional en la cuenca del Plata hacia 1810



Obsérvese que esta no fue una regionalización del país, sino podríamos decir que más bien, del Virreinato del Río de la Plata, tanto por poblamiento como por comercio, cultura y lenguaje característicos que distinguieron a cada región (Barreto, 2009; 2011; Barreto, Albín, & Barboza, 2014; Moraes, 2013). Agregamos nosotros como hipótesis, que tales regiones mantuvieron un fuerte impacto configurador en la acción política, económica y religiosa durante todo el período de la Independencia y hasta por la Guerra del Paraguay (1865-1870).

Sobre las bases económicas, culturales y lingüísticas de la primera macrorregionalización de la gran cuenca del Plata, una segunda regionalización se habría configurado hacia 1880 (final del Militarismo), ya propiamente referida al territorio “uruguayo”. Podría decirse además, que coincide con la primera consolidación de Uruguay como un país distinto en sus procesos políticos a la Argentina (algo relativamente claro a partir de la Guerra del Paraguay) y también del Imperio de Brasil (aunque no totalmente aún de la Provincia de Rio Grande, por lo menos hasta 1895). Fue generada por la operación contemporánea o sucesiva de varios macroprocesos, algunos ya iniciados con anterioridad: (i) la distribución de las tierras, (ii) la nacionalización de la frontera, (iii) la inmigración y (iv) la departamentalización.

Ahora bien, estos macroprocesos no modifican “de cero” el territorio, sino que generan diferencias adicionales sobre las estructuras ya creadas hacia finales de la Colonia. Así por ejemplo, la antigua frontera con Brasil comienza un proceso de diferenciación en dos regiones bastante nítidas: una al sureste sobre el Atlántico y el arroyo San Miguel, en torno a las localidades de San Carlos, de San Fernando y de Rocha; y otra región más extensa y también más despoblada que abarcó desde el río Uruguay por el Cuareim, la cuchilla de Santa Ana, hasta la desembocadura del Río Yaguarón en la Laguna Merin. Será esta última región la que conserva todas las premisas de ser “frontera con Brasil”, objeto de un “problema nacional” (militar, político y lingüístico) (Álvarez Lenzi, 1986), en tanto que la otra caerá bajo los términos de ser “la otra frontera” (Albertoni, 2016), o más simplemente el “Este”.

Característica distintiva de esta regionalización fue la definición de límites institucionales y simbólicos a través de los “departamentos” como unidades territoriales (en sustitución a las parroquias, los partidos y los cabildos coloniales). Estos fueron adquiriendo un carácter, sobre todos los ubicados al norte del río Negro, de “regiones en sí mismas”, cada uno de ellos organizada desde un poblado absolutamente preminente o directamente único en este territorio (San Pedro, Paysandú, Melo, Salto, San Fructuoso, San Eugenio, Villa Independencia, Rocha, Villa Ceballos, Treinta y Tres) (mapa n° 2).

Mapa n° 2. Segunda regionalización hacia 1880 sobre la base de la distribución del territorio en departamentos

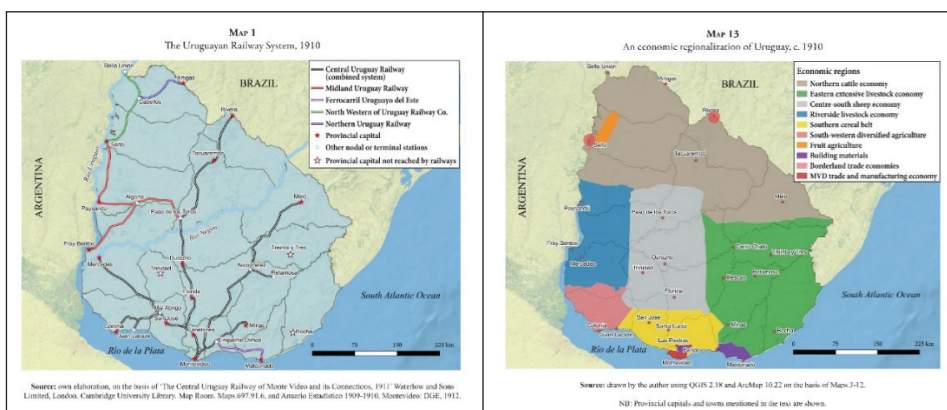


Esta espacialización social tuvo la relevancia de mostrar el grado de configuración del Estado en su dominio sobre el territorio y su pretensión de organizar institucionalmente la sociedad a partir de las instituciones políticas (de la representación parlamentaria y del gobierno territorial), de las jurídicas (jueces de paz y jueces letrados departamentales), policiales (las seccionales y la jefatura departamental), del Registro Civil y de las Inspecciones Departamentales de la novel Educación Primaria obligatoria. Luego de más de medio siglo de guerras, ocupaciones extranjeras, sitios e inestabilidad política, cada habitante y localidad quedó “departamentalizado” y por tanto adscripto a las instituciones de acceso y goce universalistas. Es de notar, como abajo indicaremos, que el paso a un Estado de Bienestar en Uruguay, notablemente con la creación de los Institutos de Secundaria en 1912, siguió este mismo patrón de espacialización, con lo cual el nivel departamental en la diferenciación territorial del Uruguay incorporó a lo largo del siglo XX nuevas dimensiones y con ella se consolidó su papel en las estructuras de oportunidad que enfrentan los individuos durante su curso de vida.

Hacia 1920 se configuraría una **tercera regionalización** producto esta vez de macroprocesos fundamentalmente económicos y demográficos: (i) la modernización rural, y (ii) la integración ferroviaria, ya operantes desde fines del siglo XX; y al despunte de nuevos macroprocesos como fueron (iii) la microurbanización, (iv) la agriculturización y (v) la balnearización. El elemento más destacable

en esta nueva diferenciación territorial es el papel preponderante, y podríamos arriesgar que también inédito, de las acciones e intereses económicos privados en dar nuevos destinos al suelo (por ejemplo, la vitivinicultura; la producción de azúcar desde la remolacha; lotear y vender balnearios o fundar villas; canteras para el boom de la construcción urbana), desarrollar nuevas relaciones comerciales interlocales de distribución de insumos o producción, que atraviesan departamentos, recuperando en alguna medida, el contorno de las macrorregiones de la colonia (véase mapa n° 3).

Mapa n° 3. Tercera regionalización. Trazado y titularidad de las líneas de Ferrocarril en Uruguay circa 1910 y regiones socioeconómicas en las primeras décadas del siglo XX inferidas según la carga de cada estación



Fuente: Travieso (2017: mapa 1, pp. 34 y mapa 13).

Los intereses sectoriales y gremiales (carne y lana, pero también el ferrocarril, la navegación de cabotaje y las empresas navieras), fueron adquiriendo un carácter y una organización novedosa, con base a solidaridades emergentes del sector productivo (la pequeña agricultura en la Comisión Nacional de Fomento Rural) o en la localidad (las gremiales locales de la Federación Rural), y ya no necesariamente departamental (como en el surgimiento de la Asociación Rural) (Bereña, 2012). Tal como lo permite ver el trabajo de Travieso (2010), el ferrocarril ha construido o robustecido encadenamientos entre localidades ubicadas sobre la misma línea pero en distintos departamentos como Río Branco con Vergara y Zapicán; Rocha con San Carlos, Durazno con Trinidad, o Young con Villa Independencia; fortalece el papel de “bases logísticas” o “nudos ferroviarios” tales como Cabellos (Baltar Brum), Nico Pérez (José Battle y Ordóñez), Algorta, Santa Isabel o Mal Abrigo; potencia el peso de algunas ciudades fronterizas, como Rivera y Río Branco; y contribuirá también a una mayor integración vertical de la producción local en los sectores menos tradicionales (hortifructicultura, el trigo,

las canteras, vitivinicultura) (Adinolfi & Erchini, 2015; Travieso, 2017). Tal como se aprecia, el resultado de la nueva regionalización socioeconómica sobre las dos anteriores, es bastante claro respecto la consolidación de tres macrorregiones: Una frontera más extensa, de matriz ganadera ovina y vacuna (Artigas, Rivera y Cerro Largo, con gran parte de Tacuarembó y al cual también se le une casi todo Salto); el Litoral del Río Uruguay crecientemente agrícola-ganadero (Paysandú, Soriano y Colonia), y el Centro Sur con mayor diversificación (agrícola, ganadero-lechero y cabañero) con los departamentos de San José, el este de Colonia, Canelones, el Oeste de Lavalleja el Sur de Florida.

Ahora bien, también es posible notar en este momento que si bien Montevideo tenía una posición reguladora en la economía y en la sociedad, no resultó monopólica. El mismo autor aporta alguna evidencia que permite inferir que esta regionalización muestra vínculos fuertes con aquellas macrorregiones de la época colonial, con la gran Cuenca del Plata, reafirmando la vigencia de la interdependencia económica entre por ejemplo el Litoral de Uruguay con las Provincias de Entre Ríos, Corrientes y Buenos Aires a través de los puertos, y con Río Grande a través de las ciudades fronterizas de Rivera, Río Branco y Artigas, con la industria de los saladeros “gaúchos”.

Una cuarta regionalización sería observable hacia 1970; se habría consolidado propiamente desde finales de los años cincuenta, y probablemente, sus estructuras hayan persistido hasta fines de los años ochenta, a pesar del desgaste y las crisis ya perceptible en varios macroprocesos que la configuraron. Presenta un interés particular en nuestro trabajo, porque entendemos que constituye una expresión clara de lo que hemos denominado la diferenciación horizontal y vertical en el territorio uruguayo. En esta regionalización ya es claramente visible un territorio con estructuras de oportunidad con tres niveles: (i) el macrorregional, de base económica y cultural, originario desde la primera regionalización y reforzado en la tercera regionalización; (ii) el nivel departamental, con su peso simbólico e institucional fundado en diseño del Estado visible desde la segunda regionalización; y (iii) el nivel de las áreas locales, específicamente generado desde procesos económicos y demográficos del siglo XX.

A lo largo del siglo XX, la matriz *agroeconómica* se diversifica a la vez que construye una diferenciación horizontal en el territorio, donde las regiones se especializan productivamente: el litoral cerealero; la hortifructicultura, la remolacha azucarera y la vitivinicultura en el cinturón sobre el Río de la Plata, entre el arroyo Garzón y el arroyo Colla; el arroz en la cuenca de la Laguna Merín; la ganadería extensiva ovina y vacuna en el noreste fronterizo; y la lechería en la cuenta del Santa Lucía y del San José (DIEA, 2014; CLAEH / CINAM , 1963). La *industria*, si bien en una proporción abrumadora está concentrada en Montevideo (Bértola, 1991; Jacob, 1981), ha permitido el surgimiento de algunos “minipolos” con cierta diversificación sectorial y empresas de mediano o gran porte (Paysandú,

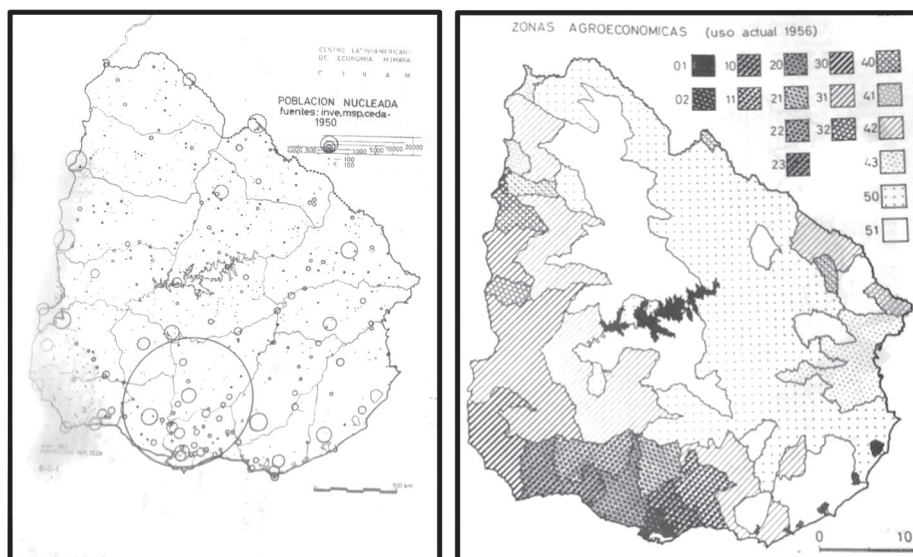
Juan Lacaze) incluso, rodeados de “barrios obreros”. También se configuraron mercados de trabajo industriales en localidades que llegaron a contar con una industria absolutamente predominante (por su nivel de actividad) tales como Minas (con las canteras), Fray Bentos (por Liebig’s), Colonia del Sacramento, Montes y Gregorio Aznares (por RAUSA), etc. El *turismo*, tanto receptivo como nacional, crecientemente reorganiza los ciclos económicos anuales en torno a la temporada estival donde es creciente la oferta de trabajo para desempeñar servicios personales, así como incentiva la construcción y la inversión (o especulación) en bienes inmuebles. Todos estos procesos contribuyen a diferenciar territorios en niveles locales (por la radicación de las unidades económicas), pero a su vez, generando interdependencias dentro de las cadenas productivas, los circuitos de comercialización, los proveedores de materias primas o el origen de la fuerza de trabajo (zafral o permanente).

Esta matriz económica diferenciada regionalmente, tuvo un claro y temprano apoyo en áreas locales que le proveyeron la fuerza de trabajo y donde se asentó la reproducción biológica de la población. Por ejemplo, la articulación social y económica entre la agricultura familiar (el “minifundio”), el asalariado rural de las estancias y la población rural nucleada fue objeto de múltiples ensayos (Solari, 1954) y en particular del gran estudio de CLAEH/CINAM (1963). Este soporte urbano está tiene relación con el macroproceso que hemos denominado “microurbanización”: la aparición de centenas de nuevas pequeñas localidades (caseríos, parajes y localidades menores a 1500 habitantes) fundadas por la agregación sucesiva de pobladores, sin actuación estatal y con casi nula intervención técnica (Álvarez Lenzi, 1986). Este habría alcanzado su máximo en los años sesenta, observándose un primer declive hacia comienzos de los ochenta tal como lo registra la comparación entre los índices toponímicos publicados por la Dirección General de Estadísticas con base en los Censos de 1963 y 1985. Nuestra tesis es que la microurbanización es un fenómeno típico del siglo XX y generó un cambio territorial de magnitud frente al país rural del siglo XIX, dando lugar a un nuevo tipo de tercer nivel de diferenciación vertical: las áreas locales. El Censo de 1908 permitió identificar 197 localidades de las cuales el 50% tenía menos 300 habitantes. El Censo de Población de 1963 registró 1138 localidades, de las cuales el 77% tenía menos de 300 habitantes (Klaczko, 1981; Cocchi, Klaczko, & Rial, 1977). El índice Toponímico de Lugares Poblados” publicado en 1972 sobre la base de la cartografía del Censo de 1963, reportó alrededor de 5 mil localidades, tres mil de ellas parajes y caseríos (Davrieux, 1972).

Ahora bien, el notable incremento en el número de localidades y su concentración en las de pequeño tamaño no conllevó a que la urbanización fuera un fenómeno uniforme. El país creció a una tasa anual acumulada intercensal (1908-1963) del 2.7%, pero “Montevideo ciudad” crecía al 2.9% en tanto que el “departamento de Montevideo” al 5.7%. Sólo 28 localidades

crecieron a una tasa anual semejante: de éstas 11 ciudades están en Sur o en el Suroeste, tres son del litoral, cinco del este y 8 de la frontera. En todos estos casos, excepto Montevideo, los residentes en las zonas rurales crecen a una tasa menor que las zonas urbanas (de cualquier tamaño), aunque las tasas de fecundidad hayan sido históricamente mayores. Este diferencial permite inferir la existencia y la persistencia de un importante flujo migratorio hacia las capitales y en especial hacia Montevideo. Es sabido además que estas tendencias además presentaron variaciones importantes a lo largo del siglo XX según departamentos, aunque también se ha reportado un patrón de convergencia hacia finales del siglo (Blanes, Koolhaas, Nathan, & Pardo, 2018).

Mapa n°4. Distribución de las localidades y zonas agroeconómicas en Uruguay circa 1960



Hemos sostenido en otro lado que la microurbanización toma forma de encadenamientos verticales. Una pequeña localidad que provee *sólo* de algunos servicios tanto a la población urbana como a la rural. El acceso a otros bienes y servicios más sofisticados o variados debe ser hecho en localidades intermedias. Estas localidades a su vez están vinculadas a un “lugar central” que fue en casi todos los casos la capital de su departamento (Fernández, 2018). Es también una faceta del “universalismo estratificado” que según algunos autores, habría caracterizado el régimen de bienestar de Uruguay hasta 1970 (Filgueira & Filgueira, 1994). No ya considerando los diferenciales de derechos y privilegios accedidos por distintas categorías sociales (abstractas) sino en función de su residencia en el territorio. La provisión del bienestar se hace desde un centro urbano hacia un

territorio circundante. Con excepción de la extensión de la Educación Primaria, diseñada desde un comienzo para cubrir todo el territorio (Araújo, 1900; Oroño, 2016), la extensión de la Educación Secundaria y de la Educación Técnica, solo tuvo por primer objetivo la prestación del servicio en una ciudad, la capital departamental, y de una elite tanto académica como social entre los egresados (Castro, 1949; Bralich, 2008)⁶. La misma expansión estratificada siguió luego la Seguridad Social (con las diversas cajas), la prestación de Salud Pública, etc. Pero es una provisión estratificada y diferenciada verticalmente. El mercado operará también bajo el mismo patrón, por ejemplo en el comercio minorista o en los servicios bancarios⁷.

Si bien el bienestar se ha extendido bastante hacia comienzos de 1970, algunos servicios básicos como la telefonía o la iluminación eléctrica continúan ajenos a las pequeñas localidades. La red de protección social y asistencia está aún fuertemente concentrada en las capitales. Esto es notorio en materia de Educación. Por ejemplo, la Educación Secundaria (el primer ciclo, de 1° a 4° grados), se extendió de 30 liceos en 1934 a 115 en 1972, con un ritmo de 2 liceos nuevos entre hasta 1958 y de 2.6 entre 1959 y 1972. Si bien, 70 de estos liceos estaban ubicados fuera de una capital (nacional o departamental), las diferencias territoriales son pronunciadas, en particular dentro de cada departamento. Por ejemplo, el Departamento de Salto sólo cuenta liceos en la ciudad de Salto, a pesar de que en 1963 Belén y Constitución reportan alrededor de 2500 habitantes cada una. Fuera de la ciudad de Tacuarembó, solo hay un liceo en el departamento y es en Paso de los Toros, aunque San Gregorio esté próximo a los 2500 habitantes, y que Ansina, Achar y Curtina estén cerca de los mil habitantes cada una. Incluso es más pronunciada aún la diferencia en la estructura de oportunidades entre la “segunda ciudad” del departamento y las restantes localidades, al punto que son escasos los centros poblados que habrían alcanzado el umbral en calidad y en diversidad de satisfactores del bienestar como para poder ser considerados centros de servicios básicos. Algo semejante a los liceos ocurre con la instalación de policlínicas, usinas eléctricas, centrales telefónicas, dependencias de las Cajas de Jubilaciones, sedes del Banco de la República y algunos bancos privados. (CLAEH/CINAM, 1963).

Un rasgo regional en esta estructura regional de los años setenta, es haber mantenido e incrementado el lugar central de Montevideo por sobre todas las

6 Un caso interesante es la propia expansión de la Educación Secundaria oficial a localidades no capitales. Dos décadas después de la Ley de creación de los Institutos Departamentales de 1912, las dos únicas ciudades no capitales que contaban con un Liceo Público era San Carlos y Dolores. Recién en 1937-1938 comenzará una más activa fundación de liceos.

7 Con la excepción de las entidades financieras denominadas “cajas populares” que tuvieron gran expansión entre 1930 y 1950, hasta que comenzó su proceso de compra por parte de Bancos como el Caja Obrera, Transatlántico, Comercial, o creación de bancos departamentales como San José, de Cerro Largo, del Norte.

restantes regiones del país, algo que si bien no es un dato novedoso de la historia, si se observó en una magnitud superlativa (Petruccelli, 1976; Álvarez Lenzi, 1986). Desde esta perspectiva, resulta muy razonable el reiterado uso de la contraposición Montevideo / Interior en varios análisis estadísticos. Siempre fue un país abrumadoramente *montevideano*: ya en un primer relevamiento poblacional hecho por Félix de Azara en 1805 se constató que casi la mitad de los habitantes vivían dentro de la ciudad de Montevideo, un patrón de poblamiento único en todo el continente. Sólo en el período posterior a la Guerra Grande (1843-1851), la concentración urbana en Montevideo se redujo al 25 % (Rial, 1980, p. 108) para alcanzar el 28 % de los habitantes en 1908. Pero, entre 1908 y 1963, la ciudad de Montevideo tuvo un crecimiento anual intercensal de 2.6 %, alcanzando a ser el 46 % de la población total. Esto fue fruto, claro está, tanto de las sucesivas olas de inmigración internacional como de la migración rural, particularmente de la región Sur desde el novecientos (Barrán & Nahum, 1979). Esto contribuyó a que el predominio de Montevideo frente a la segunda y tercera ciudades más poblada del país, se aumentara en el cambio del siglo y se acentuara aún más hasta 1963 (Klaczko, 1981; Álvarez Lenzi, 1986) .

Finalmente, cabe agregar respecto de esta regionalización configurada hacia inicios de los setenta que resultó ser la primera macroeconómicamente donde la capital además de la hegemonía disputó, por distintos medios, el monopolio de la inserción económica internacional⁸.

Tal como indicáramos al inicio de este trabajo, esta cuarta regionalización será la que utilizaremos para el estudio de las desigualdad educativa.

4. Mecanismos de transmisión intergeneracional de la desigualdad

4.1. El objetivo de la explicación

El desarrollo anterior exploró específicamente la relación entre territorio y sociedad a partir de la noción de *espacialización social* y de los *macroprocesos*. En esta última parte del artículo trataremos el problema de cómo ciertas estructuras territoriales de oportunidades (en los niveles local, departamental y macro-regional) generan consecuencias en el comportamiento de individuos. Esto es, resta por explorar aquí los mecanismos por los cuales “lo macro se transforma en fundamento de lo micro”. Estableceremos un conjunto de cinco hipótesis que apelando a la noción de mecanismo propondrá cómo las estructuras territoriales de oportunidad incidirían sobre el nivel de logro educativo de los residentes. Si bien estas hipótesis se proponen para la cuarta regionalización, su formulación podría ser extendida a otras anteriores.

8 Por ejemplo, los debates sobre la exportación de ganado en pie a Rio Grande, que enfrentaron a los gobiernos batllistas con los ganaderos (D'Elía, 1982).

4.2. *Desafíos metodológicos*

Nuestro punto de partida es un análisis multinivel de las estructuras territoriales, entendidas como estructuras de oportunidad. es conforme a esto, un análisis multinivel de las estructuras de oportunidad. Este enfoque tiene varias consecuencias metodológicas que deberían ser explorados específicamente, pero que escapan a los objetivos de este ensayo.

Aquí nos detendremos en dos cuestiones. La primera refiere a los requisitos que impone una explicación mecanística, en el sentido que le da Mario Bunge en varias de sus obras (Bunge, 1999). Sintéticamente, esperamos encontrar en la bibliografía sobre desigualdades enunciados cuyo objeto sea el proceso (socioeconómico, cultural, lingüístico) por el cual un atributo de la región conduce *regularmente* a un mismo tipo o nivel de logro (el bienestar) de los individuos que residen en ese territorio. Una hipótesis mecanística trasciende el enunciado de una regularidad empírica (una correlación o un coeficiente de regresión parcial). Ese proceso puede implicar la articulación de sucesivas variables intervinientes sobre las cuales sólo se tiene un conocimiento aproximado y parcial; es decir, la enunciación de un mecanismo no requiere necesariamente de una descripción completa de la secuencia o sendero. Esto no implica necesariamente asumir un enfoque de “caja negra”. Destacamos sí que la hipótesis supone tanto la existencia de este proceso de lo macro a lo micro como su regularidad.

La segunda cuestión tiene que ver con el tipo de indicadores a construir. En las teorías de uso más extendido para explicar la desigualdad en el logro o en el bienestar⁹, las diferencias regionales son ignoradas o, en el mejor de los casos, no son evidentes o explícitos; solo tangencialmente hacen referencia a atributos del territorio ni se comprende claramente cómo podrían modificar el logro o las elecciones de curso de vida relacionadas, por ejemplo, con logros o la trayectoria educativa. Pero, si hubieran atributos territoriales, se trata más bien de “propiedades colectivas” construidas por agregación de variables individuales o de hogar (como por ejemplo, “zonas de pobreza”, el tamaño de la localidad, etc). Entendemos más apropiado a la explicación mecanística identificar atributos del territorio considerados en términos “absolutos”, en el sentido que le da a esto el texto clásico de Lazarsfeld & Menzel (1961).

4.3. *Mecanismos económicos ligados a la socialización familiar (A): la teoría de la reproducción*

El primer mecanismo que debemos referir aquí es la socialización familiar. La teoría más general fue propuesta por Bourdieu & Passeron (2004 [1964]). El logro educativo sería el resultado del tiempo invertido durante la socialización familiar con el objetivo de que transmitir a la nueva generación el capital acumu-

9 Por ejemplo, Fernández(2007) o Fernández, Esquerria y Borrás (2018).

lado por los adultos. El factor clave es el *trabajo de inculcación de capital cultural* (Bourdieu, 1987). La generación adulta transmite a los niños un lenguaje, un gusto, unas preferencias y hábitos que en grados diversos son compatibles con las experiencias escolares, particularmente aquellas relacionadas con el dominio de materias progresivamente más abstractas, codificadas y elaboradas.

Ahora bien, para esta versión original de esta explicación mecanística es indistinto el territorio en que esté residiendo esa familia. No existen elementos en la teoría que permitan modelizar variaciones territoriales; las variaciones responden al volumen y especies de capital que son objeto de inculcación. Si esta teoría fuera correcta, la primera hipótesis que debiera explorarse es que todo tipo de asociación estadística observada entre logros educativos y territorios (por ejemplo, regiones o departamentos), debería resultar espuria una vez que se controlara satisfactoriamente las variables de capital familiar. Con tal sentido original, podría proponerse que resulta la hipótesis nula frene a cualquier otra que sostenga una desigualdad de base territorial.

Una versión modificada de esta primera hipótesis refiere a la noción de “efectos composicionales” o también “entorno sociocultural” (Raudenbush & Willms, 1995; Fernández, 2003; Bernstein, 1971). En su planteamiento clásico, los logros educativos también variarían en relación directa con el nivel de capital familiar que existe en otros jóvenes con los que se interactúa y se forma capital social *dentro del centro educativo*. En una versión más general de la hipótesis, estos efectos serían extensibles a los barrios donde residen los alumnos (Kaztman y Retamoso, 2007), y usando el mismo argumento aplicado a los barrios, podría extenderse a las localidades (por lo menos hasta determinado tamaño).

Ahora bien, el mecanismo del efecto composicional generado por la segregación residencial que, a su vez, es resultado de elecciones en el mercado de viviendas (aspecto contemporáneo de uno de los mercados operantes), si no que también es resultado de los macroprocesos hemos analizado en nuestra investigación: la distribución de la tierra, la migración, la modernización rural, la industrialización, la microurbanización, la defensa de la frontera, la balnearización y la agriculturización. Cada uno de estos macroprocesos asentaron y consolidaron una distribución de la población fuertemente diferenciada entre localidades y dentro de localidades según la clase social, el capital cultural y la lengua. En particular, la departamentalización primero y la microurbanización después, están en las bases institucionales y económicas de una estratificación de localidades en tanto centros de servicio, tal como lo describiera el CLAEH/CINAM a comienzos de los años sesenta.

Así planteada, esta **segunda hipótesis** sería estrictamente la primera que explícitamente tematiza el nivel de territorio. De aquí se derivarían dos consecuencias observacionales. Por un lado, una consecuencia muy elemental sería

observar una incidencia estadísticamente significativa del nivel de análisis localidad tal como habría quedado esbozado en nuestra cuarta regionalización histórica del territorio de Uruguay. Por otro lado, el mecanismo de la segregación residencial podría observarse en diferencias significativas en el logro educativo asociados a indicadores composicionales y a la estratificación de las localidades en tanto centro de servicios.

4.4. Mecanismos económicos ligados a la socialización familiar (B): la teoría del capital humano

La teoría general de Bourdieu, en su desconocimiento de lo territorial, no ha sido rechazada ni aún por quienes sostienen un enfoque de elección racional aunque ha sido restringida al período de la socialización familiar o del comienzo de la educación primaria (Boudon, 1982; Breen & Goldthorpe, 1997). La discusión sobre elecciones y desigualdades se traslada al período de la educación media. Aquella primera estratificación social fundamentada en la socialización primaria o familiar, tendría por resultado individuos poseedores de distintos niveles de *habilidad*. La teoría de la elección racional se concentra en una etapa del curso de vida en la que los individuos comienzan a tomar decisiones educativas alternativas: seguir estudiando o comenzar a trabajar a tiempo completo, hacer secundaria general o secundaria Técnica, ir a la universidad o trabajar a tiempo completo, etc.

Las teorías de la economía laboral y de la educación plantean en términos generales, que la demanda que un individuo hace de educación (es decir, por un año adicional de educación comenzando de cero año demandado) es el resultado de una evaluación de la utilidad. Según la Teoría del Capital Humano propuesta por Gary Becker (1964), los individuos entienden a la educación como una *inversión* en capital humano, que como tal, requiere de un sacrificio inicial (en este caso, pagar el costo de estudiar y el costo de dejar de percibir ingresos por estar estudiando en lugar de trabajar), a cambio de mayores ingresos laborales a obtener en el futuro (una vez que ingrese al mercado laboral). En este sentido, desde una perspectiva clásica, los individuos buscarán maximizar su utilidad realizando un análisis de “costo beneficio” y demandando educación hasta el punto de equilibrio en el que el costo marginal de la educación iguale al beneficio marginal.

Una versión más extendida y sofisticada de esta teoría ha sido expuesta por Danielle Checchi (Economics of Education, 2006). El economista italiano propone un análisis microeconómico de la demanda por la educación en el que las grandes diferencias entre los equilibrios finales de los individuos se deben *también* a diferencias en el talento individual desarrollado hasta el momento en que se toman las decisiones. A este término lo designa *habilidad*. Éstas diferencias de partida inciden a su vez en los costos de la educación: alcanzar un mismo nivel de logro para un sujeto de reducida habilidad demandará mayor tiempo y recursos

extra que para un individuo de alta habilidad. No solo sus costos directos se incrementan, sino también los costos de oportunidad: debido al mayor tiempo que demandará estudiar, más prolongadas y altas serán sus privaciones en el ingreso por estar fuera del mercado de trabajo. Finalmente, también sus costos financieros serán mayores en la medida en que existe un mayor riesgo en la financiación de quienes tienen menor habilidad: la probabilidad de fracasar aumenta y el tiempo demandado para alcanzar el logro también aumenta.

Nuevamente, aquí tenemos una teoría que, al igual que Bourdieu, no contempla diferencias territoriales explícitamente. A continuación, planteamos tres observaciones críticas a la teoría original, derivando en cada caso, una hipótesis específica respecto a un mecanismo de desigualdad.

4.5. Mecanismos económicos (C): diferencias de la oferta educativa

La teoría del capital humano parte de la base que el bien demandado, un año adicional de educación, tiene el mismo *contenido educativo* en todo el país; esto es, que resulta exactamente igual o al menos intercambiable. En términos territoriales, supone que hacer un año de liceo en una localidad de 300 habitantes tiene el mismo impacto sobre el desarrollo de habilidades que un año adicional en una capital departamental o en Montevideo.

Por el contrario, hemos sostenido que la departamentalización y la microuniversitización son macroprocesos cuyos impactos han estado principalmente en generar diferencias verticales en la provisión del bienestar (entre localidades y entre departamentos). En materia de oferta educativa, existe una larga historia de análisis relativa al desarrollo de prácticamente todas las dimensiones de la prestación y desde épocas tempranas de la República, como puede ser el Informe Palomeque (Araújo, 1900; CIDE, 1965; CEPAL, 1991; Bralich, 2008). La Educación Inicial fue prácticamente inexistente fuera de las capitales departamentales hasta mediados de los noventa que comenzó la Reforma de Rama (ANEP-DIEE, 2005). La extensión de la Educación Media (Secundaria y luego UTU) no solo fue lenta a lo largo del siglo XX (aun luego de aprobada la obligatoriedad constitucional del Primer Ciclo), sino que estuvo fuertemente limitada también en la calidad (desde la titulación de los docentes, la estabilidad en los cargos y la asistencia diaria, hasta las prácticas pedagógicas). Por lo tanto, los niveles de habilidad desarrollados durante los primeros años de educación Primaria a que hace referencia la teoría del capital humano en la versión de Checchi (2006), no solo diferirían entre individuos, sino que también entre localidades.

De aceptarse esta corrección, entonces nuestra **tercera hipótesis** es que los *beneficios* de logros educativos futuros dependen de habilidades anteriores que *tendrían impactos territorialmente diferenciados*. Esto aplicaría sea se considere a las habilidades en tanto *credenciales* (por ejemplo, haber cursado Educación Ini-

cial), *calificaciones* escolares (por ejemplo, notas o reprobación en primer grado de Primaria) o de *aprendizajes* (conocimientos disciplinarios o competencias).

4.6. *Mecanismos económicos (D): diferencias “ecológicas” (territoriales) en la productividad y habilidades*

En la formulación general de la teoría del capital humano cuestionamos el supuesto (implícito) de invariabilidad territorial de la productividad que pagaría el mercado de trabajo como salario por contar con una determinada cantidad de años de estudio.

La versión originaria de la productividad única (nacional o sectorial) desconoce básicamente que las relaciones técnicas de producción típicas de la matriz productiva se han diferenciado históricamente en el territorio. Aquella es el resultado de macroprocesos económicos (distribución de la tierra, modernización rural, agriculturización, industrialización y balnearización) que modificaron las relaciones de producción y con esto, la demanda de trabajo y el uso de los factores productivos. La presencia de sectores dinámicos o la demanda por calificaciones especializadas, está desigualmente distribuida en el territorio. El acento está puesto en las relaciones técnicas de producción más que en el mercado de trabajo; en la demanda técnica especializada más que en la rentabilidad general de la educación. Suponemos que el proceso histórico-social que constituyó la particularidad regional permite o inhibe nichos para la operación de empresas dinámicas, las cuales a su vez, “desparramarían” dinamismos hacia diferentes ámbitos, incentivando y valorando la incorporación de tecnología y de conocimientos en los procesos productivos. Este mecanismo tiene un problema teórico conocido: tales empresas no desempeñan el papel dinamizador en el caso de que operen como economías de enclave (Cardoso y Faletto, 1969).

Nuestra **cuarta hipótesis** requiere por tanto catalogar o diferenciar la matriz productiva en el territorio conforme a las dimensiones utilizadas por los teóricos del desarrollo, desde los enfoques clásicos sobre la dependencia, para analizar la matriz productiva. Por ejemplo, Cardoso & Faletto (1969) tipologizan las matrices productivas analizando diversas dimensiones de la vinculación entre la producción local y el centro mundial: determinación de los precios; lugar geográfico del control (decisiones) sobre la producción; destino de la producción. La atribución de estas propiedades podría hacerse tanto en el nivel regional como en el nivel local (de asentamiento), reposando en el mecanismo de las señales que se envían al mercado de trabajo

La **cuarta hipótesis** plantearía que existen diferencias estadísticamente significativas en los logros educativos asociadas al volumen de empleos demandados como al nivel y diversidad de calificaciones medias y altas requeridas para la producción.

4.7. Mecanismos económicos: supuestos y otras explicaciones competitivas

Ahora bien, es importante señalar que los mecanismos hasta ahora nombrados se basan en enfoques económicos clásicos que parten de supuestos tales como la existencia de información completa, la racionalidad de los actores, los mercados de trabajo homogéneos y objetivos, etc. En este sentido, también es necesario destacar algunos de los mecanismos por los que podrían surgir imperfecciones en el mercado de trabajo a nivel regional, por los que la aloca-ción de capital humano no estaría funcionando de forma eficiente según la productividad marginal de cada trabajador. Estas distorsiones al mercado de trabajo y su magnitud por región también generan un impacto diferenciado en la demanda por la educación.

Por ejemplo, los mecanismos universalistas donde los criterios diferencia-dores entre los individuos son objetivos (esto es, sus credenciales educativas) podrían verse sustituidos por mecanismos particularistas con base en otros cri-terios de contratación, por ejemplo prácticas clientelistas o contrataciones no a través de títulos habilitantes sino con vistas a una formación en la línea de trabajo. Tanto en un ejemplo como en otro, la pérdida del valor de la credencial educativa en el mercado laboral estaría generando desincentivos a la educación en el sentido contrario al expuesto en el primer mecanismo, esto es, el año adic-ional de educación no tendría un impacto en el futuro ingreso, perdiendo así su atractivo para los individuos. La hipótesis a nivel de las diferencias regionales estaría dada por las variaciones en la prevalencia de estas formas de contrata-ción. La importancia depositada en el aprendizaje formal en vistas de una futura inserción laboral, variará acorde a las posibilidades de transición educación-tra-bajo de cada región.

A su vez, existen otras razones por las que estos mecanismos podrían no ser el verdadero canal causal de las demandas efectivas por la educación diferenciada a nivel territorial, por ejemplo la falta de acceso a información sobre el mercado de trabajo por parte de la población, o también una alta prevalencia del trabajo informal, donde las credenciales educativas no cumplan con el rol de selección que postulábamos anteriormente. Mencionamos algunos únicamente a modo de poder resaltar la multiplicidad de mecanismos potencialmente existentes y en-fatizar en la necesidad de investigación en este aspecto, dado que las respuestas a este problema pueden ser muy heterogéneas y es necesario poder profundizar en los verdaderos mecanismos operantes para poder empezar a diseñar políticas educativas que sean efectivas, en tanto se adapten a los verdaderos problemas que presenta cada región.

5. Conclusiones

Este trabajo ha avanzado en tres planos: la teoría social, un enfoque de sociología histórica aplicado al territorio y un conjunto de mecanismos de desigualdad de base territorial. En cada uno de estos tres planos, creemos haber puesto en el debate varias hipótesis que requerirán avanzar diseños de pruebas para testear la validez de las explicaciones. Más allá de estos aspectos importantes, creemos que el fondo de la cuestión ha sido tematizar los problemas históricos de los procesos de espacialización social y socialización espacial sobre el que han hecho avance algunos geógrafos contemporáneos (Paasi, 1986).

El concepto de espacialización permite en una perspectiva histórica de largo plazo de diferenciación territorial (horizontal y vertical), formular un modelo de análisis en tres análisis: macrorregiones, departamentos y localidades. Desde el punto de vista de los actores, esta estructura territorial se presenta como una estructura de oportunidades (recursos y reglas) que habilitan, obstaculizan y dan forma a la acción (Sewell W. J., 1992; Sewell W. J., 2006).

Esta relación entre la estructura territorialmente diferenciada de oportunidades y la acción ha sido desagregada analíticamente en un primer conjunto de mecanismos. El objetivo específico con este último movimiento teórico ha sido formular una explicación de las desigualdades en el logro educativo que permita trascender a las explicaciones basadas en la estratificación (por capital cultural o capital humano) o por diferencias basadas en la segmentación institucional (Fernández, 2007 a).

Sin desconocer la multiplicidad de mecanismos por los cuales el territorio incide sobre las trayectorias educativas, en este trabajo nos concentramos en el abordaje de un mecanismo de carácter económico. La estrategia en este punto ha sido identificar elementos de las teorías originales que eran susceptibles de ser criticadas desde nuestro enfoque territorial. El ejercicio nos permitió contar con estas cuatro hipótesis susceptibles de ser sometidas a prueba empírica. Un trabajo que estaríamos presentando hacia fines del presente año.

Referencias

- Adinolfi, L., & Erchini, C. (2015). El Ferrocarril Uruguayo del Este. In B. d. Estado, *Almanaque 2015 del Banco de Seguros del Estado*. Montevideo: Banco de Seguros del Estado.
- Albertoni, P. (2016). Ideologías lingüísticas sobre el contacto español-portugués en el departamento de Rocha: la otra frontera. In F. Acevedo, K. Nossar, & P. Viera, *Miradas sobre educación y cambio* (pp. 247-258). Rivera: Central de Impresiones.
- Alonso, R., & Demasi, C. (1986). *Uruguay 1958-1968. Crisis y estancamiento*. Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Álvarez Lenzi, R. (1986). *Fundación de centros poblados en el Uruguay*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

- ANEP-DIEE. (2005). *Panorama de la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones (1992-2004)*. Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública.
- Araújo, O. (1900). *Historia de la Educación Primaria*. Montevideo.
- Astori, D. (1982). *Neoliberalismo y crisis en la agricultura familiar uruguaya*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Astori, D., Pérez Arrarte, C., Goyetche, L., & Alonso, J. (1982). *La agricultura familiar uruguaya: orígenes y situación actual*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria / Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguay.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1979). *Battle, Los Estancieros y el Imperio Británico. Tomo I: El Uruguay del 900*. Montevideo: Banda Oriental.
- Barreto, I. (2009). Mestizas, tierras y matrimonio: los mecanismos de ascenso social de la población rural de la Banda Oriental del siglo XVIII. *X Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. San Fernando del Valle de Catamarca: Asociación de Estudios de Población de Argentina.(AEPA).
- Barreto, I. (2011). *Estudio biodemográfico de la población de Villa de Soriano*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- Barreto, I., Albín, E., & Barboza, M. J. (2014). *Amores de frontera. Relaciones inter étnicas en la zona de Cerro Largo 1795-1811*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/275584690>
- Barrios Pintos, A. (2009). *Historia de los pueblos orientales. Tomo III: de la Guerra Grande a 1900*. Montevideo: Tradinco.
- Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical Analysis with Special Reference to Education*. New York: Columbia University Press.
- Bereta, A. (2012). Elite, agricultura y modernización: el programa de la Asociación Rural del Uruguay 1870-1900. In A. Bereta Curi, *Agricultura y modernización 1840-1930* (pp. 43-90). Montevideo: Biblioteca Plural, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República.
- Berger, P., & Luckman, T. (1990 [1961]). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bernstein, B. (1971). *Class, Codes and Control. Volume 1: Theoretical Studies Towards a Sociology of Language*. London: Routledge.
- Bértola, L. (1991). *La industria manufacturera uruguaya 1913-1961. Un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis*. Montevideo: CIUEDUR y Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Blanes, A., Koolhaas, M., Nathan, M., & Pardo, I. (2018). Las tendencias demográficas a nivel subnacional en Uruguay: ¿convergencias o divergencia? In L. Simpson, & L. González, *¿Convergencia demográfica? Análisis comparativo de las tendencias demográficas subnacionales en América Latina* (pp. 295-624). Río de Janeiro: Asociación Latinoamericana de Población.
- Boudon, R. (1982). *La desigualdad de oportunidades*. Barcelona: Laia.
- Bourdieu, P. (1987). The forms of capital. In J. Richardson, *Handbook of Theory and Re-*

- search in Sociology of Education* (p. Chapter 9). New York: Greenwood Press.
- Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (2004 [1964]). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bralich, J. (2008). Antecedentes y marco institucional. In B. Nahúm, *Historia de la Educación Secundaria 1935-2008*. Montevideo: CES.
- Braudel, F. (1958). Histoire et sciences sociales. La longue durée. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 13e année(4), 725-753.
- Breen, R., & Goldthorpe, J. (1997). Explaining educational differences. Towards a formal rational action theory. *Rationality & Society*, 9(3), 275-305.
- Bunge, M. (1999). *Buscar la Filosofía en las Ciencias Sociales*. México, D.F.: Editorial SIGLO XXI de México.
- Caetano, G. (2000). *Los Uruguayos del Centenario. Nación, ciudadanía, religión y educación (1910-1930)*. Montevideo: TAURUS / Obsur.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, D.F.: Editorial Siglo XXI.
- Castro, J. (1949). Coordinación entre Primaria y Secundaria. In CNEPyN, *Anales de Instrucción Primaria* (Vol. tomo XII). Montevideo: CNEPyN.
- CEPAL. (1991). *Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay*. Montevideo: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Checchi, D. (2006). *Economics of Education*. Cambridge University Press: New York.
- CIDE. (1965). *Informe sobre el Estado de la Educación en Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.
- CLAEH / CINAM . (1963). *Situación económica y social del Uruguay Rural*. Montevideo: Centro Latino Americano de Economía Humana (CLAEH) / Ministerio de Ganadería, Presidencia de la República.
- Cocchi, M. A., Klaczko, J., & Rial, J. (1977). *El proceso de poblamiento de Uruguay en los siglos XVIII y XIX. Documento de Trabajo n°20*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU).
- Davrieux, A. (. (1972). *Índice toponímico de lugares poblados del Uruguay*. Montevideo: Dirección General de Estadística, Presidencia de la República.
- D'Elía, G. (1982). *El Uruguay Neo-Batllista*. Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- DIEA. (2014). El Uruguay agropecuario 1900 al 2000. *Revista del Plan Agropecuario*, 149, 64-68. Retrieved from www.planagropecuario.org.y/publicaciones/revisa/R149/R_149_64.pdf
- Fernández, T. (2003). La desigualdad educativa en Uruguay entre 1996 y 1999. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1(1).
- Fernández, T. (2007 a). *Distribución del conocimiento escolar: clases sociales, escuela y sistema educativo en América Latina*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Fernández, T. (2018). *La conformación de las regiones en Uruguay desde un enfoque histórico-estructural. Un ensayo de síntesis*. Montevideo: Documento de Trabajo,.

- Fernández, T. (2018). *La conformación histórica de las regiones en Uruguay (1730-1980). Un ensayo de síntesis desde la sociología histórica*. Montevideo: Documento de Trabajo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Fernández, T., & González, M. (2018). Desigualdad entre las regiones de Frontera y Montevideo en la acreditación de la Educación Media Superior de Uruguay. *Polis`*.
- Fernández, T., & Marques, A. (2016). El portuñol como factor de desigualdad educativa en la frontera noreste de Uruguay con Brasil. In F. Acevedo, K. Nossar, & P. Viera, *Miradas sobre Educación y Cambio*. Rivera.
- Fernández, T., & Ríos, A. (2013). *Implicancias para la política educativa de las tendencias socioeconómicas y educativas registradas en el espacio regional "Frontera-Nordeste" de Uruguay*. Montevideo: Manuscrito disponible en web. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales; y Centro Universitario de Rivera; Universidad de la República.
- Fernández, T., González, M., & Rodríguez, C. (2018). Frontera, portuñol y aprendizajes en Lectura y Matemática: un modelo fundado en Basil Bernstein. *Diálogos Pedagógicos`*.
- Fernández, T., Lorenzo, V., & Núñez, V. (2015). Detrás del primer empleo. El caso de la frontera Uruguay-Brasil. In M. (. Boado, *El Uruguay desde la Sociología XIV.*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Fernández, T., Ríos, Á., & Márques, A. (2016). El lenguaje como factor de desigualdad en los aprendizajes en PISA 2009: el caso de la frontera noreste de Uruguay con Brasil. *CIVITAS. Revista de Ciencias Sociais*, 16(1).
- Filgueira, C., & Filgueira, F. (1994). *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: ARCA editorial / Peithos Sociedad de Análisis Político / Kellogs Institut. .
- Frega, A., Maronna, M., & Trochón, Y. (1987). *Baldomir y la Restauración Democrática*. Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Giddens, A. (1992). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Jacob, R. (1981). *Breve Historia de la Industria en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Katzman, R., & Retamoso, A. (2007). Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, 91, 133-152. Retrieved from <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37451-cepal-review-91>
- Klazcko, J. (1981). *El Uruguay de 1908: su contexto urbano-rural, antecedentes y perspectivas*. Montevideo: CIESU. Cuaderno n°42.
- Lazarsfeld, P., & Menzel, H. (1961). On the relation between individual and collective properties. In A. Etzioni, *Complex organizations. A sociological reader* (pp. 422-440). New York: Holt, Rinehart & Winston Press.
- Moraes, M. I. (2013). *Mundos rurales. Nuestro tiempo vol. 16*. Montevideo: IMPO, Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- Nohlen, D., & Sturm. (1982`). La heterogeneidad estructural como concepto básico en

- la teoría del desarrollo. *Revista de Estudios Políticos*, Nueva época, num. 28, 45-74.
- Oroño, M. (2016). La escuela en la construcción de fronteras culturales y lingüísticas en el Uruguay de fines del siglo XIX. *Páginas de Educación*, 9(1), 137-167. Retrieved 08 17, 2017, from <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/paginasdeeducacion/article/view/1182/1141>
- Paasi, A. (1986). The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence and the constitution of regional identity. *FENNIA*, 164(1), 105-145. doi:10.11143/9052
- Paasi, A., & Mezger, J. (2016). Foregrounding the region. *Regional Studies*, 2-12. doi:<http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2016.1239818>
- Panizza, F. (1990). *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay Batllista*. Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Parsons, T., Bales, R., & Shils, E. (1951). *Towards a General Theory of Action*. New York: The Free Press.
- Petrucelli, J. L. (1976). *Notas sobre el proceso de poblamiento uruguayo. Documento de Trabajo n°14*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 83-100.
- Raudenbush, S., & Bryk, A. (2002). *Hierarchical Linear Models. Second Edition*. Thousand Oaks. CA: SAGE.
- Raudenbush, S., & Willms, D. (1995). The Estimation of School Effects. *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, 20(4), 307-335.
- Ravela, P., Picaroni, B., Loureiro, G., Luaces, O., Gonet, D., & Fernández, T. (2000). *Evaluaciones nacionales de aprendizaje en Educación Primaria de Uruguay (1995-1999)*. Montevideo: Unidad de Medición de Resultados de Educativos (UMRE)/ Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
- Rodríguez, C., & Fernández, T. (2017). *Heterogeneidad estructural, desigualdad social y territorios. Marco general del trabajo del Nodo Uruguay del GT "Heterogeneidad estructural y desigualdad social" de CLACSO*. Montevideo: Mimeo. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Sewell, W. J. (1992). A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation. *The American Journal of Sociology*, 98(1), 1-29.
- Sewell, W. J. (2006). Chapter 3. Three temporalities. Toward an Eventful Sociology. In W. J. Sewell, *The Logic of History*.
- Shields, R. (1991). *Places in the margin. Alternatives geographies of modernity*. London: Routledge.
- Solari, A. (1954). *Sociología rural nacional*. Montevideo: Editorial de la Facultad de Derecho, Universidad de la República.
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *Journal of Economics*, 87, 355-374.
- Travieso, E. (2017). Railroads and Regional Economies in Uruguay, c1910. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 30-47.

Educación y anclaje territorial en frontera en los centros de atención a la infancia y la familia

Mag. Mariana Porta Galván¹

Resumen

Los centros de atención a la infancia y la familia (CAIF) constituyen una política pública de amplia trayectoria y reconocidos logros en Uruguay. Se encuentran en constante proceso de expansión, tanto en su cobertura territorial y de población como en los servicios que prestan. Su carácter innovador radica en tres componentes: la apuesta a la intersectorialidad, el anclaje territorial y una propuesta educativa integral llevada a cabo por un equipo interdisciplinario. Este trabajo recoge el resultado de una investigación que aborda la gestión de los centros CAIF afincados en el territorio fronterizo del departamento de Cerro Largo, tanto en su carácter innovador como propuesta de gestión –particularmente en lo relativo a la gestión educativa– como en su dimensión territorial como política social afincada en la frontera Uruguay-Brasil. Las preguntas que surgen desde esta perspectiva, hacen referencia a la innovación educativa y a los desafíos que propone el contexto territorial como condicionante. El estudio de 5 casos de centros fronterizos, permite sistematizar tanto los desafíos provenientes de esa pertenencia territorial, como las estrategias de abordaje desde los centros hacia la población atendida y la comunidad en la cual se inserta. Las evidencias sobre los resultados logrados por esta política pública, son el punto de partida de una reflexión sobre la integralidad de la educación y los roles del Estado en los territorios de frontera.

Palabras claves: frontera, anclaje territorial, infancia, innovación educativa, gestión educativa.

El tema y su abordaje

Este trabajo, presenta los resultados de una investigación en el contexto de una tesis de Maestría en Educación. Es un estudio se centró en 5 Centros de Atención a la Infancia y la Familia (centros CAIF) del departamento de Cerro Largo, Uruguay.

El estudio incorpora como escenario institucional mayor, la historia de Plan CAIF, que desde su instalación en 1988, procura dar respuesta dar respuesta a

1 Centro de Estudios de Frontera, Universidad de la República, mariana.porta@cucel.edu.uy

una situación de infantilización de la pobreza y profundo deterioro de la situación social de la familia y la mujer. Se trata de una política pública que aborda a la vez la educación inicial, la salud materno-infantil y los cuidados. Establece como sus objetivos “garantizar la protección y promover los derechos de los niños y las niñas desde su concepción hasta los 3 años, priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, a través de las modalidades urbanas y rural.”²

Desde su etapa fundacional en 1988 hasta el momento, se ha desarrollado y consolidado, encontrándose hoy en constante proceso de expansión, tanto en su cobertura territorial y de población como en los servicios que presta. (Zaffaroni & Alarcón, 2014). Se destaca su carácter innovador, el cual radica en tres componentes: la apuesta a la intersectorialidad que requiere la colaboración entre Estado y sociedad civil, el anclaje territorial –existen centros en todo el territorio nacional, en contextos de la más diversas características– y una propuesta educativa integral llevada a cabo por un equipo interdisciplinario.

Esta investigación se propuso abordar los procesos de gestión de los centros, en tanto experiencia de implementación de una propuesta integral e innovadora, de anclaje territorial, en territorio fronterizo. Abordar la problemática de la integralidad educativa en la gestión de los CAIF de la frontera, implica referirse a un contexto mayor, como son los factores de vulneración a partir de los profundos déficits socioeconómicos, la informalidad laboral y los riesgos vinculados a conductas delictivas, todo lo cual tiene profundo impacto en la familia y la infancia. En síntesis, se plantea el problema en forma de preguntas: ¿Qué desafíos identifican los centros CAIF de frontera en Cerro Largo, vinculados a su situación territorial y a los requisitos de su modelo innovador como política social? ¿Qué estrategias de gestión desarrollan para enfrentar esos desafíos? ¿Cómo se llevan a cabo dichas estrategias, en función de su pretendida interinstitucionalidad, interdisciplina e integralidad, tal cual lo declara como propósito el propio Plan?

La opción por el estudio de caso responde a que se considera que el entorno, contexto o ambiente en el cual ocurre el fenómeno que pretendemos estudiar, es parte sustancial explicativa del mismo. Esta reflexión hace referencia tanto al anclaje territorial de cada centro estudiado, como a la particular combinación de actores y circunstancias especiales que hacen a cada centro. Se abordan los 3 casos de centros ubicados en localidades situadas en el límite territorial nacional (2 en la localidad de Rio Branco y 1 en la localidad de Aceguá) mas 2 centros ubicados en la ruta hacia la frontera, uno en la localidad de Noblía y uno en la ciudad de Melo, capital departamental.

2 Recuperado de <http://caif.org.uy/acerca-de-la-institucion/>

Desarrollamos a continuación los temas fundamentales contenidos en nuestros ejes de análisis, consideramos los antecedentes y las principales conceptualizaciones teóricas necesarias para abordar el análisis.

Respecto a las vulnerabilidad social en el territorio fronterizo Uruguay – Brasil, tenemos que las desigualdades sociales y en particular la situación de sectores deficitarios y carenciados, ha sido y es uno de los temas centrales a las ciencias sociales, como así también lo son las políticas sociales orientadas a posibilitar el desarrollo socioeconómico de dichos sectores. El tema ha tenido diversos abordajes.

El fenómeno de la pobreza social, desde el concepto de vulnerabilidad social, en los desarrollos de Moser (1998) y luego Kaztman y Filgueira (1999, 2001), considera no solo las carencias y debilidades, sino también las potencialidades y eventuales fortalezas con los cuales aun los sectores más carenciados podrían contar, para posibilitar su desarrollo.

Mientras la noción de pobreza pone el énfasis en la escasez desde la perspectiva de indicadores económicos y presenta una situación en sus aspectos estáticos, la noción de vulnerabilidad concibe los colectivos en cuanto a los recursos movilizables por parte de los individuos, las familias o los grupos. Esta perspectiva abre la posibilidad de intervenir y dinamizar esta dimensión, desde herramientas de intervención que actúen más allá de lo económico.

Plan CAIF desde la perspectiva anteriormente planteada, es una política social que prioriza los sectores vulnerables de la población y su intervención se orienta al fortalecimiento de los activos de las comunidades, las familias y los niños, de formas directas e indirectas. Puede ser apoyando el desarrollo del niño, generando tiempo para que los adultos de la familia puedan trabajar, o educando a la familia en temas de nutrición y desarrollo infantil, entre otros o educando a la comunidad en cuanto al uso de servicios sociales.

Por otro lado, al abordar este proceso de implementación, que pone particular énfasis en la relevancia territorial, es pertinente preguntarse ¿Qué aporta, a la vulnerabilidad social, la variable territorial de la frontera seca Uruguay – Brasil y en qué medida condiciona la labor de los CAIF, en tanto el Plan CAIF declara su expresa intención de actuar desde el anclaje territorial?

Se entiende territorio, asumiendo cierta convergencia entre cultura, características socioeconómicas, estructura productiva, estrategias de supervivencia y espacio físico. Las políticas públicas que declaran, como en el caso de CAIF, la intención de tomar la dimensión territorial como condicionante de su accionar, en función de su objetivo, suelen utilizar el término *anclaje territorial* para referirse a tal característica. En el caso de los CAIF, ese anclaje territorial ocurre en la zona de frontera, lo cual nos lleva a definir este término.

Frontera, es un término que refiere a un territorio determinado por la existencia de un límite entre Estados, que se extiende binacionalmente como una zona de transición, con mayor o menor integración y/o conflictividad según el caso.

En esta frontera de Cerro Largo en particular, seca en la localidad de Aceguá –solo divide una calle– y mediada por un río y un puente en la localidad de Rio Branco, se destaca la permeabilidad, la libre circulación de bienes y personas – que se extiende al resto del departamento– y la debilidad de ambos Estados, que se muestran omisos en gran parte de sus roles de arbitrio y control, reflejándose, en términos generales, en una baja confianza en su institucionalidad (Mazzei, 2012).

Agreguemos a esto que, la zona fronteriza, de la cual Cerro Largo es parte, se caracteriza por poseer indicadores socioeconómicos deficitarios, si se los compara con las medias nacionales para ambos países. Tal es el caso del índice de desarrollo humano –ocupando el lugar 15 en 19 departamentos– o el hecho de pertenecer a al grupo de departamentos con el mayor porcentaje de población con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI), o asimismo, el pertenecer, junto a Artigas, y Rivera (todos en la frontera con Brasil) al grupo de los que tienen mayor porcentaje de trabajo informal (Mazzei y De Souza, 2012).

La sociedad fronteriza enfrenta una situación caracterizada por los permanente cambios: el tipo de cambio que determina diversos avatares del mercado de bienes y servicios, el frágil mercado laboral que refleja además las consecuencias de un capitalismo comercial globalizado –por la presencia fluctuante de los free shops– y la exposición a diversas situaciones delictivas como el contrabando, la trata y el consumo. A partir de estos hechos, dicha sociedad ha desarrollado su propia idiosincrasia y respuestas. Entre estas se encuentran cierta adaptabilidad y resiliencia, el espíritu lúdico como respuesta lo azaroso, el desarrollo de redes de confianza personales y familiares por encima de los vínculos institucionales y la transgresión como hábito naturalizado. (Porta y Álvarez, 2017)

Las diversas formas en las cuales estas condiciones impactan en las trayectorias de los individuos, sus familias y en particular, los niños, le otorga a esta variable territorial, una gran importancia como condicionante, que debe considerarse para entender las respuestas a las políticas sociales como los CAIF, y los desafíos que enfrentan.

Respecto al enfoque del componente innovador, de las políticas sociales, los CAIF se encuentran entre las tendencias denominadas “*políticas de segunda generación*. [... ..] orientadas a poblaciones específicas, descentralizadas, que operaron transfiriendo recurso o apostando a la coparticipación con actores privados”. (Zaffaroni, C., & Alarcón, A., 2014 p.21). En tal sentido, CAIF se propone un modelo de gestión que se enfoca en los siguientes puntos como claves para la

buena gestión: 1. lograr que la comunidad se apropie del servicio y aporte al control social de la política; 2. constituir direcciones departamentales que conecten los centros con las políticas a nivel del territorio; 3. procurar que la dirección de los centros logre un liderazgo inclusivo, un clima amigable, el reconocimiento de los equipos y la conexión con la comunidad; finalmente, abordar la supervisión como un trabajo de la mano de los equipos, aportando al proyecto (Zaffaroni y Alarcón, *op. cit.*, p. 266).

Según la vasta bibliografía de evaluación de Plan CAIF, se trata de una propuesta altamente innovadora en cuanto a los modelos de gobernanza y relación planteada entre el Estado y la sociedad civil. Tal cual lo afirma Alarcón “El Plan sienta un precedente único en lo que respecta a la coejecución de políticas en convenio con organizaciones del llamado *tercer sector*” (*op. cit.*, p. 283). La autora destaca como altamente innovadores, tanto la posibilidad de generar respuestas conjuntas de corresponsabilidad como la generación de espacios formales para la participación de la sociedad civil en la política.

Respecto a lo que implica innovar en gestión en educación, Aguerrondo (2002) afirma, hablando de la educación que “Ya no se interesan por ella solo los educadores y los padres. Cada vez con mayor frecuencia la educación y su crisis están en las agendas más amplias de la sociedad, abarcando a todos los actores.” (Aguerrondo, 2002 p. 3). La autora señala que existen distintos tipos de cambios cuando se intenta mejorar el sistema educativo, según afecten aspectos estructurales o fenoménicos, y según abarquen todo el sistema o parte de él. Plantea la autora, que la educación del SXXI requiere “una gran transformación plena de innovaciones, a través de las cuales deben removerse, desde la base, los cimientos del viejo paradigma” (2002, p. 6). De ahí que innovar implique, en perspectiva de Aguerrondo, cambiar de paradigma, entendiéndolo como formas de “modo de percibir, pensar, valorar y hacer” (2002. p. 6). Significa pasar a reglas de juego y prácticas distintas de las que conocemos, a proponer modelos alternativos basados en nuevas concepciones.

En el caso de Plan CAIF, se observan a cambios a nivel de la estructura organizativa, si se compara con las usuales estructuras organizativas de políticas educativas hacia la primera infancia, existentes antes de CAIF. Los cambios estructurales que propone CAIF, se encuentran a nivel de la cobertura de la oferta educativa –que debe pasar de marginante a incluyente– la ruptura con el triángulo jerárquico y el pasaje a la estructura en red –que implica descentralización y regionalización. A nivel de las formas de percibir, pensar, valorar y hacer, propone modelos alternativos de liderazgo, equipos de trabajo y una distinta organización de la planta funcional con otro uso de tiempos, los espacios para el aprendizaje y los agrupamientos.

¿Cómo pueden estos conceptos entenderse como innovaciones educativas? Es válido analizarlas como una innovación educativa, ya que tiene algunas continuidades con el sistema educativo tradicional actualmente instalado, pero plantea importantes cambios y rupturas con el mismo. Entre las continuidades observamos: el hecho de que se instala en la sociedad como una propuesta de educación inicial que deberá luego articular con el resto del sistema educativo, se nutre de recursos humanos ya existentes que actúan y han sido formados en el contexto de los sistemas vigentes (caso de las maestras que jugarán un rol central), contiene elementos similares al sistema educativo en tanto tiene su propuesta curricular y trabaja en el desarrollo cognitivo y el proceso de socialización secundaria de los niños.

Pero por otro lado, es una innovación en tanto plantea cambios y rupturas, que constituyen profundas diferencias con la forma tradicional de pensar la educación. Nace como una propuesta inclusiva, prioritariamente. Tiene un enfoque integral de la educación considerándola como una dimensión dentro de las muchas que implica el desarrollo de los niños. No solo tiene como población objetivo el alumnado, sino también su familia.

El otro antecedente de educación institución orientada al cuidado de la infancia, es el de las denominadas “guarderías”, servicio de cuidado de bebés y niños menores de 4 años, que se han ofertado por parte de privados. Como el propio término sugiere, la idea central de la guardería es atender al bebé o al niño con el propósito de “guardar”, en el sentido de ofrecerle un cuidado, mientras los adultos no los pueden atender. Se trata de proyectos que no integran a la familia, no atienden a otros aspectos del desarrollo del niño, ni tienen un trabajo hacia la comunidad. En este sentido, la propuesta CAIF rompe con esa tradición, ampliando la visión del niño e integrando a la familia.

Como centro educativo, CAIF es innovador también en el modelo de gestión, en medida en que se desarrolla, no desde los profesionales de la educación, exclusivamente, sino desde un equipo interdisciplinario, integrando profesionales de diversas áreas al equipo permanente. También lo es en el sentido de promover una gestión desde los equipos y con un liderazgo inclusivo y distribuido, que tiene una importante autonomía a nivel de centro.

Como otra dimensión importante de la innovación, entendemos que CAIF se trata no solamente de una política que actúa en lo educativo, sino también en la generación de saberes y conocimientos de la familia, la población y la comunidad objetivo, como también sobre el mismo grupo de implementadores que desarrollan su propio acervo de saberes, vinculados directamente la población que atienden y su territorio.

A efectos de comprender otras dimensiones de la innovación educativa que propone Plan CAIF, se tomará como referente teórico las elaboraciones de Vi-

Viñao Frago (2002). El autor aporta la noción de culturas escolares, como aquella ligada a los orígenes de la escuela como institución, que se genera en y desde la escuela, que “... estaría constituida por un conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, rituales, inercias, hábitos y prácticas [...] sedimentadas a lo largo del tiempo...] compartidas por sus actores, en el seno de las instituciones educativas” (Viñao Frago. p. 59).

Los sistemas educativos, tal y como los conocemos, han generado una cultura escolar que pervive y se erige como un modelo de deber ser escolar, que resiste los cambios. Esta cultura, generada por la misma institución educativa, es asumida y reforzada por otras instituciones y actores de la sociedad –caso de las mismas familias muchas veces– que asumen la escuela como un compartimento ajeno al resto de la realidad social. Es así que la vida en el hogar, la atención de la salud, la vida social y el resto de la comunidad quedan “divorciados” del centro educativo, que a su vez se ve aislado y librado a sí mismo, sufriendo diversos desbordes.

Esta forma de analizar la innovación y su impacto en la cultura de la institución, nos puede permitir analizar la realidad de los CAIF, y la cultura que promueven y desarrollan, siendo que el centro se concibe permeable a la comunidad, en constante diálogo e interacción, de acuerdo a nuestra exploración inicial, integrado por el barrio incluso más allá de las familias con niños que asisten al mismo.

En cuanto a la comprensión del devenir de los procesos que ocurren tanto a nivel de los equipos que gestionan los centros, como a nivel de la interacción entre el centro y las familias y entorno, creemos necesario recurrir a la noción de aprendizaje social (Chaparro, 2003), entendida como generación, sistematización y uso del conocimiento, sobre su realidad y su entorno, por parte de los colectivos. Este proceso de apropiación genera un conocimiento que se puede considerar un bien público que pasa a formar parte del capital social comunitario (Chaparro, 2003 p. 10).

Entendemos que esta noción podría iluminar conceptualmente, la propia gestión de los CAIF. La misma ha ido generando un volumen importante de conocimientos a partir de los descubrimientos, vínculos y experiencias de cada equipo a cargo de cada centro, en diálogo con las familias, la comunidad y el territorio que ocupan y sobre el cual actúan.

Otro concepto a abordar es el de “buenas prácticas”. Su uso refiere a prácticas que tienen un valor por su capacidad de ser replicadas generando resultados positivos. Se ha optado por la definición de Abdoulaye, traducida por Escudero, que se ha manejado en el contexto de UNESCO (Abdoulaye, 2003, p. 33, citado por Escudero, J M, 2009). Las sistematizaciones denominadas “buenas prácticas” son formatos de registro que permiten que el conocimiento que se genera

y gestiona en el proceso, en sus diversas manifestaciones (individual, colectivo, tácito y explícito) se vuelva compartible ya sea para su análisis, debate o difusión.

Recurrimos además al concepto de gestión del conocimiento de Takeuchi y Nonaka (2000), que distingue las distintas instancias en el ciclo de transferencias y creación de los mismos –espiral del conocimiento. Los autores conciben la gestión del conocimiento como un proceso dinámico que se genera en el grupo, por el cual el conocimiento tácito se socializa en el intercambio con los otros individuos, se externaliza permitiendo su explicitación, lo cual permite operaciones de combinación con otros conocimientos previos permitiendo procesos formativos y favorece las internalizaciones que cada individuo puede hacer, volviendo nuevamente tácito aquel conocimiento explícito generado.

A efectos de compartir los resultados de la investigación realizada, seleccionamos a continuación, los principales resultados a los cuales arribamos una vez realizado el trabajo de campo y en análisis, en los ejes antes desarrollados.

Aportes del estudio realizado

El estudio realizado aporta al conocimiento sobre la aplicación de una política social como es el caso de los CAIF en frontera. En razón de ello organizaremos este análisis y la discusión en los tres ejes que sustentan este estudio de casos: el anclaje territorial en frontera, la innovación que implica CAIF como política pública y educativa y las prácticas y estrategias de gestión que se implementaron o desarrollaron.

Partimos del anclaje territorial, como aspiración expresa en todos los documentos. Cada centro tiene la clara intención de observar y comprender el contexto, que tiene cada equipo y la firme intención de adaptar y hacer llegar su propuesta en función de las necesidades identificadas.

Entre esas necesidades se distinguió en el tema de la movilidad de la población, para todos los cuatro casos de proximidad al límite, y no así en Melo. Esta se describió en dos aspectos: como un ir y venir de las familias locales, detrás de la oportunidad de empleo y como un tránsito, ya sea entre países o desde otras zonas del Uruguay hacia la frontera, buscando mejores condiciones económicas para la reproducción de la vida. Los cuatro centros fronterizos destacan la importancia de las estrategias de seguimiento y acompañamiento de las familias, frente a las discontinuidades o las dificultades que los traslados y ausencias pueden crear.

El componente del idioma, el bilingüismo español portugués y algunas formas de portuñol, también es un elemento presente en los 4 centros de frontera y ausente en el caso del centro de Melo. Es uno más de los elementos locales a

respetar y a considerar. No existe en ningún caso una intención de imponer o preservar el idioma español como lengua oficial o prioritaria en ningún sentido.

Respecto a las particulares formas de la vulnerabilidad, la referida inestabilidad de las familias se vincula a ciertas formas de omisión de asistencia y cuidados, lo cual se registra con un impacto negativo en los niños. Todos los centros admiten cierto grado de vulnerabilidad económica en la población, pero ninguno de ellos habla de una pobreza material que prive a las familias o los niños de alimentación o vivienda. Sin embargo, los cuatro centros fronterizos hablan de otros tipos de pobreza, pobreza en lo cultural y educativo que se refleja en un sistema de valores donde la educación y los planes personas a largo plazo, se ven desvalorizados frente a la viveza para aprovechar la oportunidad.

El resultado más claro de esta carencia de visión de mediano o largo plazo, es lo que se expresa una y otra vez en todas las entrevistas, bajo distintos formatos: la dificultad para desarrollar proyectos de vida. Esto se registra como impactando fuertemente en los jóvenes que, en función de aprovechar oportunidades inmediatas abandonan los estudios, o en el caso de las mujeres, optan por quedar embarazadas como una situación idealizada como cierto grado de realización personal. En el caso del centro CAIF de Melo, surge muy extensamente referido, el tema de los jóvenes adolescentes y su rol en una familia que lo asigna al cuidado de los niños obstruyendo otras posibilidades para su desarrollo. Todas estas manifestaciones sugieren que el tema jóvenes y proyecto de vida reviste gravedad y sería necesario abordarlo en futuras investigaciones.

El otro componente de carácter cultural y valórico que es reiterado en los cuatro casos fronterizos, que está ausente en el caso de Melo, es el tema del género y su asociación a roles familiares y sociales. Se habla de una perspectiva tradicional, que asocia a la mujer con lo doméstico y la maternidad y al hombre con el trabajo fuera del hogar como proveedor. En algunos casos se asocia este paradigma a prácticas de violencia intrafamiliar hacia la mujer, particularmente verbal, pero también patrimonial y física en algunos casos.

En los casos de centros más consolidados, con más experiencia, como los CAIF de Rio Branco que están hace más tiempo, se declara haber participado ya con algunas acciones que llevaron a intervenciones. En el caso del centro más nuevo, de Aceguá, si bien hay algún antecedente, el equipo ha manifestado que todavía no se visualiza ese tipo de tema como área de incumbencia del CAIF.

Acerca de las formas en que la comunidad percibe a los CAIF, a lo largo del estudio, se ha podido registrar un cúmulo de funciones y tareas que la comunidad le solicita al centro. Resulta tan extenso y rico, que en el estudio ha sido agrupado en categorías, de las cuales ponemos aquí algunos ejemplos: Trámites y gestiones vinculadas a necesidades personales y familiares, ej: cómo realizar el trámite de asignaciones familiares; Problemáticas personales o familiares que

motivan consultas, por ej. sobre disfunciones familiares; roles articuladores de acciones comunitarias, como ser gestionar donaciones de ropa o alimentos para familias carenciadas. Las solicitudes se dirigen a diversos miembros del equipo, según la temática.

Otro tema vinculado al o territorial es el del trabajo en redes de instituciones afincadas en el territorio o la región. La coordinación entre redes próximas no parecería ser un problema para ninguno de los casos. Se atribuye la facilidad al conocimiento recíproco de los técnicos y las organizaciones presentes en el territorio.

Pasando al segundo eje de análisis, los centros CAIF como innovación en políticas públicas, en todos los casos se evidencia un profundo conocimiento de la propuesta CAIF y los desafíos que esta política implica en cuanto a su acción innovadora. Si innovación se puede resumir, como se expresaba más arriba en este trabajo, como la existencia de continuidades y rupturas entre lo anterior y lo nuevo, es claro que los referentes alternativos a CAIF han sido los casos de los jardines de educación inicial y las escuelas. Todos los centros declaran, de diversas maneras, el contraste y la distancia, la ruptura, en definitiva, que implica Plan CAIF respecto a dichas opciones ya conocidas. En los 5 casos se expresa que las familias tienen dificultades para aceptar la importante brecha que perciben cuando el niño debe pasar a la estructura de escuelas y jardines de ANEP, y cómo todos los elementos construidos en el contexto CAIF: la proximidad de la familia, la apropiación del centro, la participación de los padres, el vínculo entre el centro y la comunidad, se quiebra. Los relatos de cómo la escuela cierra la puerta, pone llave o candado en el portón, no cuenta con personal más que las maestras, y remite las decisiones a la directora, causan un impacto de distanciamiento entre la experiencia del niño y la de la familia.

El otro aspecto donde se aprecia un quiebre importante es en cuanto a el abordaje integral del modelo educativo de CAIF. La integralidad, que justamente está detrás de lo previamente señalado como contacto entre centro y familia o centro y comunidad, no es un componente del proyecto de educación de ANEP, por lo menos en tanto implique atender a todas las dimensiones del niño, como sujeto social, inserto en una familia y una comunidad, con dimensiones afectivas, sociales y no solo intelectuales. Los equipos entrevistados, dentro de los cuales se encuentran maestras con experiencia en educación escolar, entienden que el proyecto de ANEP es escolarizante y “de pizarrón”, donde incluso la topografía de los espacios se distancia enormemente de los espacios que crean los CAIF. Dicha distancia entre propuestas es vivida por los equipos técnicos, en muchos casos como frustración respecto a la continuidad de un proceso.

En cuanto al tema gestión, el elemento común a los 5 casos es el tema del trabajo en equipo, como requisito y la vez como modalidad de trabajo que re-

quiere aprendizajes y actitud adecuada. El desarrollo de un perfil, más allá de la formación disciplinar, es una constante en todos los casos. Ese perfil va atado a una disposición al aprendizaje continuo, la aceptación de la necesidad de ajustes constantes a partir de la problematización y la revisión.

Si bien los referidos aprendizajes son un objetivo de los 5 centros, el grado en que lo alcanzan es diferente para cada caso, según la experiencia del equipo, ligada a la antigüedad del centro y la continuidad de las mismas personas en los cargos técnicos. Tanto la OSC a cargo como la intervención de la figura de la supervisora departamental, parecen ser de vital importancia para problematizar, motivar o desatar dinámicas y sinergias que llegan a los aprendizajes y las mejoras.

Uno de los objetivos específicos planteados por la investigación, era la sistematización de las buenas prácticas. Culminado el estudio, se formula a continuación dicha sistematización por áreas, la cual creemos constituye uno de los principales conocimientos generados por los colectivos entrevistados, a partir de su práctica y reflexión.

1. Acerca del trabajo en equipo

- El personal de los centros CAIF debe tener no solo su correspondiente de conocimiento disciplinar, sino un perfil adecuado a la propuesta de Plan Caif.
- El perfil comprende una actitud de apertura al aprendizaje continuo y a la revisión de las prácticas en función de procesos de problematización regulares.
- Delegar tareas, entendido como asignar a otro la responsabilidad en la ejecución y atribuirle responsabilidad sobre la misma.
- Responsabilización, entendida como actitud de asumir una tarea y el deber hacia la misma y hacia el resto del equipo.
- Autocuidado y cuidado del otro, que debe plasmarse como la realización de actividades tales como talleres, que deben tener lugar con cierta periodicidad, particularmente necesarias en el último tramo del año lectivo.
- Apertura a la reflexividad: materializada en instancias para repensar las prácticas a partir de la problematización, muchas veces propuesta por un miembro externo al equipo. La misma implica el desarrollo de habilidades de pensamiento metacognitivo y de alto orden.

2. Buenas prácticas respecto a la tarea de planificación

- El proyecto anual debe tener un claro vínculo con las necesidades institucionales identificadas y con las demandas y desafíos que presenta la población objetivo y el territorio.

- La elaboración de proyectos requiere un saber específico que hay que adquirirlo y pulirlo, por lo cual es necesaria la permanente capacitación en el tema proyectos.
- Una vez culminada la planificación anual, debe ser revisada con regularidad por los miembros del equipo. Puede necesitar ajustes, modificaciones, adaptaciones y agregados según los emergentes.

3. Buenas prácticas respecto al vínculo con las familias

- El proceso de inclusión se logra con acciones concretas, entre ellas el seguimiento de cada niño y su familia.
- En caso de que los adultos de la familia tengan comportamientos con ausentismo, falta de participación, llegadas tarde, etc. se deben evitar actitudes sentenciosas que lleven a demostrar un juicio negativo ya sea en forma expresa o indirecta, a través de lenguaje gestual o interpretaciones entre líneas.
- Se deben recompensar conductas que demuestran adhesión, integración, participación y compromiso con la propuesta de CAIF, por parte de las familias. Esto es particularmente importante como herramienta para acercar e integrar a miembros masculinos como padres, hermanos mayores u otros referentes varones, que podrían originalmente evitar asumir roles de cuidado de niños.

4. Buenas prácticas respecto al vínculo con la comunidad

- Mantener una política de puertas abiertas que implica recibir, escuchar y atender a las solicitudes, incluso si estas no se encuentran dentro de la función principal de CAIF.
- A partir de las solicitudes y de la escucha, sugerir, aconsejar, dar referencias y derivar a las organizaciones e instituciones adecuadas para la solución del tema en cuestión.
- Proponer actividades que promuevan la integración de miembros de la comunidad, desde roles que resulten cómodos y se visualicen como accesibles –por ej. colaborar con tareas de mantenimiento y decoración del local–. y gradualmente buscar la integración a otro tipo de propuestas como los talleres de temas especializados.

5. Buenas prácticas en relación a los niños y la propuesta de integralidad

- La educación, entendida como una tarea que parte de considerar al niño en el centro del proceso, requiere considerarlo un sujeto de derechos. En cuanto a las prácticas asociadas a esta concepción, algunas de las que destacan son:

- La escucha al niño: conocer sus intereses, preferencias y preguntas. Considerar la centralidad del infante desde la organización del salón hasta la organización de los tiempos y los procesos de aprendizaje, partiendo de su espacio/tiempo.
- Plantearse el tema de la relevancia, adaptabilidad y flexibilidad del a propuesta con la cual se llega al niño. Evitar la imposición y el distanciamiento. Esto lleva a la revisión de las propuestas educativas.

Conclusiones

Según lo ha reflejado nuestra investigación, la propuesta del Plan CAIF en todos los aspectos que la hacen innovadora, es claramente asumida y entendida por los equipos técnicos que gestionan centros, siendo el tema del anclaje territorial, uno de los ejes estructurantes de la misma. Por otro lado, el carácter innovador de la propuesta, en varios niveles, propone desafíos a la gestión, que cada centro intenta enfrentar a sus ritmos, observándose numerosas convergencias en cuanto a las modalidades y las prioridades. Desarrollamos a continuación algunas de nuestras conclusiones generales:

Sobre los desafíos que enfrenta la política pública de Plan CAIF en lo referente al territorio y su población, se registran las singulares formas que adopta la vulnerabilidad en la zona fronteriza. Si vinculamos estas vulnerabilidades, con nuestro conocimiento de la debilidad del Estado en la zona fronteriza, entendemos que nuestra principal conclusión es cómo los centros CAIF, llegan a constituir, más allá de su intención expresa de ser una política integral educativa y de cuidados, una presencia del Estado en el territorio, en un formato de cercanías, de profundo arraigo y de interlocución permanente con la comunidad.

Los CAIF construyen institucionalidad en varios sentidos: identificando y canalizando demandas, derivando y referenciando a otras instituciones estatales o privadas o formando en estrategias de ejercicio de ciudadanía, para que el individuo se ubique y se mueva dentro de las posibilidades ofrecidas y conozca sus alternativas.

En tal sentido, la metáfora más clara es la figura de la boya y el ancla, a la cual nos convoca la idea del referido anclaje territorial. En este sentido: la frontera es un territorio que se parece a un mar agitado, por la confluencia de cambios cíclicos y cambios inesperados, por lo riesgoso que puede ser o por lo complejo de su sistema socioeconómico y cultural. Cada centro CAIF, permanece en su sitio, volviendo a la metáfora, como referente visible, permanente e identificable. Plan CAIF no solo trabaja con las familias que asisten, es un activo de la comunidad toda, así es asumido y apropiado tanto por sus operadores, como gradualmente por los vecinos y la población de la localidad.

Nuestra segunda conclusión, es que los centros se constituyen en espacios donde se pueden tematizar los asuntos públicos y comunitarios, donde la familia, en sus múltiples formas, cobra relevancia como unidad social y donde los sujetos vinculados, se vuelven protagonistas y sujetos de aprendizaje, no simplemente proveedores de un servicio u objetos de una política social. “En CAIF todos aprenden, frase dicha por una informante calificada, pudo ser relevada como concepto en todas las entrevistas realizadas.

En otros términos, se puede decir que Plan CAIF, en los casos estudiados, promueve el aprendizaje social, creando un ámbito para el desarrollo de dos formas de capital: capital social y humano. Capital social, como tejido de redes tanto institucionales como personales, que actúan como referentes, facilitadores y viabilizadores, y capital humano, como conjunto de conocimientos relevantes, aplicables y valiosos para desarrollar las estrategias de vida en y lograr una comprensión más cabal del contexto en el cual se vive. Desde el niño que aprende que el arroz que come en su almuerzo es producido en la zona, visita las plantaciones y visualiza el proceso de su industrialización y traslado –donde posiblemente trabaje su familia o un sector importante de la población– hasta la madre que aprende sobre su condición de sujeto de derechos y sobre mecanismos para ejercerlos, reclamarlos y transmitirlos a sus hijos. Desde el aprendizaje de formas de organización ciudadana para construir un parque de juegos a partir de neumáticos reciclados, hasta la importancia de esa acción en su vínculo a la protección medioambiental y de salud.

En cuanto al componente de innovación social y educativa, es muy clara la pertenencia de esta propuesta de política pública de CAIF, a un paradigma alternativo a la educación tradicional. El primer contraste es la noción de integralidad y el abordaje de la educación como una actividad formativa, que debe reconocer al individuo en su contexto territorial, cultural, social y familiar. La educación concebida como una tarea que no puede separar las dimensiones intelectuales y cognitivas de las socioeconómicas y afectivas. Educación entendida además como interlocución y escucha, no como entrega o “delivery” de conocimientos, sino como construcción conjunta.

En cuanto a la innovación y su vínculo a lo institucional organizativo, directamente vinculado a estrategias de gestión, Plan CAIF plantea la alternativa de pasar del triángulo jerárquico de poder al círculo de intercambios, diálogo, liderazgo distribuido e interdisciplinariedad. El técnico formado parte del reconocimiento de su necesidad de aprendizaje y actualización continua. Se concibe el colectivo del CAIF como un conjunto de individuos que necesitan aprender a trabajar juntos y construir sus estrategias.

Este sentido de construcción del conocimiento, cumple con las instancias del círculo virtuosos de la gestión del conocimiento. Se puede observar en cada caso

estudiado, que el inicio de ese círculo virtuoso comienza con un trabajo sobre las actitudes individuales y la elaboración de perfiles que suman, al saber disciplinar, un conjunto de disposiciones hacia el trabajo colaborativo e interdisciplinar. De allí se desprende la importancia del proceso de selección de personal.

La generación de sinergia, entendida como dirigir las acciones personales en función y armonía con las acciones de los otros miembros del equipo, se desarrolla a través de una práctica cotidiana, donde la comunicación es el viabilizador.

Otro elemento de fundamental relevancia para que se cumpla el círculo virtuoso de la generación de conocimiento aplicado a la gestión es la continuidad. Tanto la continuidad de las personas en los cargos técnicos, como la continuidad de las figuras de supervisión, como la continuidad en las políticas que den los tiempos a que los procesos y las estrategias se generen y maduren. La mayor parte de las dificultades narradas tienen que ver con alguna ruptura de esas continuidades.

El otro componente es la red, primeramente, el concepto de red como estructura alternativa a la pirámide de las lógicas burocráticas administrativas. Las redes de instituciones y organizaciones de la sociedad civil en el territorio, las redes de instituciones sociales, las redes de profesionales y referentes y el propio Plan CAIF como red. La diferencia entre la estructura jerárquica piramidal y la estructura en red está en la capacidad de contactar de un nodo a otro sin dilaciones, la potencial cercanía ya sea de manera directa o mediada.

Más allá de haber registrado logros y conocimientos generados, nuestro trabajo puede dar cuenta de algunos elementos que justifican recomendaciones, ya que al día de hoy aparecen como riesgos y requerirían atención preventiva.

Todos los centros relatan las dificultades que existen para hacer llegar la formación básica de educadoras al territorio de Cerro Largo. En su gran mayoría las educadoras han sido formadas en el pasado, teniendo un rol crucial la organización de la sociedad civil Paulina Luisi, que contaba con un programa, el cual fue discontinuado. Se recomienda atender la formación, ya que es un pilar de todo el resto de la propuesta CAIF.

El otro elemento que visualizamos es la potencial sobrecarga proveniente del crecimiento de la demanda que comienza a haber hacia el centro CAIF, por parte de toda la comunidad, respecto a temas no directamente vinculados a la propuesta de CAIF. Si bien lo identificamos como un elemento positivo que extendida las redes de asistencia y actuación del Estado, sin duda que significa una recarga para el equipo técnico.

En tercer lugar, destacamos como riesgo el ya identificado quiebre que existe entre la propuesta CAIF y el siguiente paso en el sistema educativo nacional: los jardines de ANEP. Hay una clara percepción de pérdida de lo ganado y aprendido,

tanto en las familias como en los operadores del Plan, cuando algunas rutinas y principios aprendidos por el infante y los compromisos asumidos por la familia, no encuentran continuidad en el paso siguiente, comenzando una brecha entre las instituciones educativas y las familias.

Bibliografía

- Aguerrondo, Inés (2002) “Escuelas del futuro en sistemas educativos del futuro. Qué es innovar en educación”. En: Aguerrondo, Inés, XIFRA, Susana: Cómo piensan las escuelas que innovan, Papers Editores, Buenos Aires.
- Berger, P. L., Luckmann, T., & Zuleta, S. (1968). *La construcción social de la realidad* (Vol. 975). Buenos Aires: Amorrortu.
- Caif Gurisito de Rio Branco inaugurará el rincón de juegos Raquel Pacheco, (2018, 22 de noviembre) Tribuna Popular, Semanario de Rio Branco, Recuperado de <http://la-gomerin.uy/index.php/pt/noticias/3626-caif-gurisito-rio-branco-inaugurara-el-rincon-de-juegos-raquel-pacheco> accedida en la fecha 3 de enero de 2018.
- Coleman, J. C. (1988). Social Capitalin theCreation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, 498.
- Chaparro, F. (2003). Apropiación social del conocimiento, aprendizaje y capital social. In *Simposio Internacional sobre Ciencia y Sociedad*.
- Centro de Estudios de Frontera, 2015. Encuesta de relevamiento de necesidades de formación para educadoras/es de los Centros CAIF de Cerro Largo. (documento inédito) Universidad de la República
- Dirección Nacional de Políticas Sociales, 2013, Agenda Estratégica. Hacia un Plan de Desarrollo Social Departamental 2012-2015. Recuperado de https://issuu.com/dnps-mides/docs/13.03_-_aeds_cerro_largo
- Escudero Muñoz, J. M. (2011). Buenas prácticas y programas extraordinarios de atención al alumnado en riesgo de exclusión educativa.
- Fernández, L. (2006). ¿Cómo analizar datos cualitativos. *Butlletí LaRecerca*, 6, 1-13.
- Filgueira, C. H., & Fuentes, A. (1999). Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores.
- Filgueira, C. (2001). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. Seminario Internacional: Las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social Santiago de Chile.
- Fullan, M. (2002). El significado del cambio educativo: un cuarto de siglo de aprendizaje. *Profesorado. Revista de Curriculum y formación de profesorado*, 6(1-2).
- Granovetter, M. (1973). La Fuerza de los Vínculos Débiles. Originalmente publicado como. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*., 78.
- Hopenhayn, M. (2001). Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. *Revista de la CEPAL*.
- Kaztman, R. (2000). Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social.
- Kaztman, R. (1999). Activos y estructuras de oportunidades. *Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina Montevideo, Montevideo*.

- Krisman, V., Solari, M., & Plan, C. A. I. F. (2009). Intervención en primera infancia (0 a 3 años): aportes desde el trabajo social.
- Larrosa Martínez, F. (2010). Vocación docente versus profesión docente en las organizaciones educativas. *Revista electrónica interuniversitaria de formación del profesorado*, 13(4)
- Luna, L., & Rodríguez, L. (2008). Notas de Lecciones Aprendidas. Vicepresidencia de Sectores y Sector de Conocimiento. BID.
- Matus, T., Haz, A. M., Razeto, A. L. I. C. I. A., Funk, R. E. G. I. N. A., Roa, K., & Canales, L. (2008). Innovar en calidad: Construcción de un modelo de certificación de calidad para programas sociales. *Camino al Bicentenario Propuestas para Chile*, 227-270.
- Mazzei, E. (2012). Fronteras que nos unen y límites que nos separan. *Imprenta CBA, Montevideo*.
- Moser, C. O. (1998). The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World development*, 26(1), 1-19.
- Newman, D. (2003). On borders and power: A theoretical framework. *Journal of borderlands studies*, 18(1), 13-25.
- Newman, D. (2006). The lines that continue to separate us: borders in our borderless world. *Progress in Human geography*, 30(2), 143-161.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (2000). La empresa creadora de conocimiento. *Gestión del conocimiento*, 1-9.
- Pérez Casas, Alén: Innovación: Del paradigma tecnoeconómico al socioeducativo. (2015) Recurso educativo polimedia, recuperado de <http://multimedia.edu.uy/almacen/downloads/10/296.mp4>
- Porta, M. and Álvarez, Y. (2017). Acerca de la vulnerabilidad en las sociedades fronterizas. In: *Las sociedades fronterizas, visiones y reflexiones*, 1st ed. [online] Montevideo. Available at: <http://www.cci.edu.uy/publicaciones/cci-13/13.pdf> [Accessed 26 Dec. 2017].
- Rodríguez Miranda, A. (2014). Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay. *Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, (3).
- Senge, P., Roberts, C., Ross, R., Smith, B., Roth, G., & Kleiner, A. (1994). La Quinta Disciplina en la práctica: cómo construir una organización inteligente. *Ediciones Granica SA, Barcelona*.
- Viñao, A., & Frago, A. V. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios* (Vol. 10). Ediciones Morata.
- Weber, M. (1996). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, T. M., & Donnan, H. (1998). *Border identities: nation and state at international frontiers*. Cambridge University Press.
- Zaffaroni, C., & Alarcón, A. (2014). 25 años de Plan CAIF-Una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional.

La frontera rural uruguayo-brasileña y su población rural

Mauricio de Souza Silveira¹

Introducción

La realización de este documento surge de los resultados obtenidos por los trabajos del Polo de Desarrollo Universitario (PDU) Centro de Estudios de la Frontera (CEF), titulados “La Frontera en Cifras” y “La frontera rural uruguayo-brasileña”: homogeneidades o heterogeneidades regionales.

El estudio sobre la realidad fronteriza no muestra muchos antecedentes en la academia nacional y menos aún en su dimensión rural a nivel binacional.

Desde esa perspectiva, el CEF viene desarrollando actividades de investigación sobre tal faja fronteriza binacional desde el año 2010-2011, e “inaugura” el estudio considerando ambos lados de la frontera rural en su más reciente trabajo, titulado la Frontera Rural uruguayo-brasileña: homogeneidades o heterogeneidades regionales.

Ese trabajo permite identificar entre otros aspectos, la significativa diferencia que existe a nivel binacional en lo que respecta el crecimiento de la población rural en los cinco departamentos uruguayos fronterizos con Brasil y en los doce municipios brasileños enfrentados a éstos.

Así, si bien existe un decrecimiento en ambos lados del límite fronterizo, éste es más acentuado del lado uruguayo respecto al lado riograndense.

En ese sentido, según datos del INE 2011 e IBGE 2010, la población rural uruguaya fronteriza decrece un -39% durante el último período intercensal 2011-2004 vs. un -4% del total de los municipios brasileños del estado de Rio Grande do Sul vecinos de nuestro país.

Además de esa diferencia observada a partir de las razones de crecimiento poblacional, también existe una desigual densidad de la población de uno y otro lado del límite divisorio.

Este límite que separa a un territorio de otro o más bien un estado de otro, en su mayoría frontera fluvial (un 70% aproximadamente) y el resto corresponde al tipo de frontera seca.

1 Centro de Estudios de la Frontera-UdelaR.

Así, se torna interesante conocer e identificar qué procesos o aspectos inciden en esas diferencias significativas en lo que respecta a la retención de la población rural, en este caso a partir de la sistematización de información secundaria.

La Frontera uruguayo-brasileña

La faja fronteriza uruguayo-brasileña tiene una extensión aproximada de 1.068 kilómetros (320 km de frontera seca y el resto de frontera húmeda) y está integrada por cinco departamentos uruguayos los cuales se “enfrentan” a doce municipios brasileños del Estado de Rio Grande do Sul en un total de 497 unidades municipales.

Los departamentos uruguayos fronterizos con Brasil son: Artigas; Rivera; Cerro Largo; Treinta y Tres y Rocha. Los municipios brasileños fronterizos con Uruguay son: Barra do Quaraí; Uruguaiana; Quaraí; Santana do Livramento; Dom Pedrito; Bagé; Aceguá; Pedras Altas; Herval; Jaguarao; Santa Vitória do Palmar y Chuí.

El departamento que posee mayor extensión del límite fronterizo es el de Artigas con aproximadamente 35 % del total, seguido por Rivera 27 %, Cerro Largo 24 %, Rocha 8 % y Treinta y Tres 6 %².

En términos de vecindades fronterizas, el departamento de Artigas se enfrenta a los municipios de Barra do Quaraí, Uruguaiana y Quaraí; el departamento de Rivera es vecino de los municipios de Santana do Livramento; Dom Pedrito y Bagé; el departamento de Cerro Largo es de los municipios de Bagé, Aceguá, Pedras Altas, Herval, Jaguarao y Santa Vitória do Palmar; el departamento de Treinta y Tres a través de la Laguna Merín es vecino del municipio de Santa Vitória do Palmar y el departamento de Rocha es vecino de los municipios de Santa Vitória do Palmar y Chuí.

Si se considera al territorio fronterizo uruguayo con Brasil, integrado por la totalidad de los departamentos uruguayos conjuntamente con los municipios riograndense enfrentados, como ya se desprende del trabajo Mazzei y de Souza (2016), se tiene que la superficie de la subregión fronteriza uruguayo-brasileña suma un total de 83.840 km² lo que significa un 47,5 % del territorio uruguayo; la superficie total de los departamentos agregados de frontera (49.997 km²) es 26 % del total del territorio uruguayo y la superficie de los municipios brasileños suma un total de 38.343 km² que significa un 13,6 % de la superficie del estado de Rio Grande do Sul.

En términos poblacionales y considerando las diferencias existentes a nivel de las unidades político-administrativo de cada país, la faja fronteriza binacional tiene aproximadamente un total de 798.478 habitantes según los censos de

2 Calculado a partir de los archivos shape de parcelario rural de la Dirección General de Catastro.

2010 (468.821Brasil) y 2011 (329.657 Uruguay), de los cuales 75.996³ habitantes son rurales (9.5 %) de dicha área.

Respecto a la densidad poblacional fronteriza, en los municipios brasileños ésta es mayor con un promedio de 12,22 habitantes por km² y por el lado uruguayo es de 9,37 habitantes por km².

Si se considera a la densidad en el espacio rural, cada 1.000 ha, se observa que del lado uruguayo fronterizo es de 4,7 habitantes y del lado brasileño es de 20 habitantes por 1.000 ha.

La población rural fronteriza binacional, definida la faja fronteriza como ya se ha señalado, tiene un total de 54.788 habitantes de los cuales un 27,9 % son uruguayos y un 72,1 % son habitantes rurales riograndenses.

A esas diferencia en la distribución de la población rural debe agregarse la ya anunciada y significativa diferencia en los crecimientos poblaciones rurales de uno y otro lado del límite fronterizo.

Así, en ese sentido se observa una razón de crecimiento negativa de -40 % para la población rural uruguayo fronteriza mientras que para los municipios brasileños es de -4 %.

Esas diferencias en los crecimientos poblaciones, puede ser considerada homogénea del lado uruguayo evidenciando un significativo decrecimiento en los cinco departamentos uruguayos, donde toda la faja fronteriza la tasa de crecimiento es de -0,34.

| Cuadro 1. Crecimiento de la población rural de los departamentos de frontera 2011-2004 | |
|--|-----|
| Departamento | % |
| Artigas | -51 |
| Rivera | -34 |
| Cerro Largo | -43 |
| Treinta y Tres | -37 |
| Rocha | -33 |
| Fronteriza | -40 |
| Uruguay | -34 |

Fuente: elaborado a partir de datos del INE

En cambio, en el caso de los municipios brasileños de frontera, la tasa es de -0,18 pero hay municipios como el caso de Barra do Quaraí y Santana do Livramento que incrementan su población rural en el último período intercensal.

3 Datos elaborados a partir de los Censos de INE e IBGE.

| Cuadro 2. Crecimiento de la población rural de los municipios de frontera 2010-2000 | |
|--|-----|
| Municipio | % |
| Barra do Quaraí | 15 |
| Uruguaiana | -4 |
| Quaraí | -12 |
| Santana do Livramento | 16 |
| Dom Pedrito | -21 |
| Bagé | -11 |
| Aceguá | s/d |
| Pedras Altas | s/d |
| Herval | -44 |
| Jaguarao | -37 |
| Santa Vitória do Palmar | -23 |
| Chuí | -29 |
| Fronteriza | -4 |
| Rio Grande do Sul | -18 |

Fuente: elaborado a partir de datos del IBGE

Otro de los puntos que conviene remarcar es la primacía de lo urbano frente a lo rural siendo muy similar para el caso uruguayo con una clara primacía de la primera sobre la segunda, no es tan así para el caso de los municipios riograndenses fronterizos con Uruguay.

| Cuadro 3. Distribución % de la población municipal urbano-rural 2010 | | | |
|---|--------|-------|-------|
| Municipio | Urbano | Rural | Total |
| Barra do Quaraí | 70.8 | 20.2 | 100 |
| Uruguaiana | 93.6 | 6.4 | 100 |
| Quaraí | 92.6 | 7.4 | 100 |
| Santana do Livramento | 90.2 | 9.8 | 100 |
| Dom Pedrito | 90.6 | 9.4 | 100 |
| Bagé | 83.7 | 16.3 | 100 |
| Aceguá | 24.1 | 75.9 | 100 |
| Pedras Altas | 34.9 | 65.1 | 100 |
| Herval | 66.9 | 33.1 | 100 |
| Jaguarao | 93.5 | 6.5 | 100 |
| Santa Vitória do Palmar | 86.8 | 13.2 | 100 |
| Chuí | 96.3 | 3.7 | 100 |
| Fronteriza | 88.3 | 11.7 | 100 |

Fuente: elaborado a partir de datos del IBGE

| Cuadro 4. Distribución % de la población departamental urbano-rural 2011 | | | |
|---|--------|-------|-------|
| Departamento | Urbano | Rural | Total |
| Artigas | 95.2 | 4.8 | 100 |
| Rivera | 92.7 | 7.3 | 100 |
| Cerro Largo | 93 | 7 | 100 |
| Treinta y Tres | 93.4 | 6.6 | 100 |
| Rocha | 93.9 | 6.1 | 100 |
| Fronteriza | 93.6 | 6.4 | 100 |

Fuente: elaborado a partir de datos del INE

En otro sentido y a partir de los datos de la DIEA-MGAP, del Censo Agropecuario 2011, si se consideran las variables de índole productiva, el conjunto de los departamentos uruguayos fronterizos con Brasil tiene un total de 5.128.872 há que significan un 31 % del total nacional (16.357.298 há).

Los municipios gaúchos tienen un total de 2.887.083 há que significan aproximadamente un 10 % de la superficie productiva de Rio Grande do Sul (Censo Agropecuario 2006 IBGE).

En base a los datos de la DIEA (Dirección de Estadísticas Agropecuarias) 2011, respecto al incremento en tipo de producción, en los departamentos uruguayos se observa un incremento de la forestación (53 %); un incremento de los cultivos cerealeros e industriales (96 %); un leve incremento en el número de equinos (0,6 %); un fuerte decrecimiento de la producción ovina en número (-42,8 %) y un incremento de 9 % en el número de vacunos.

Similar comportamiento ocurre del lado de los municipios brasileños, ya que existe un aumento de la producción vacuna de (24 %); una disminución menor que el lado uruguayo en lo que concierne a la producción ovina (-18 %); un incremento en la producción de equinos 22 % y un fuerte incremento de la soja; un aumento en la producción arroceras y 62 % de la producción forestal.

Al analizar el tamaño de las explotaciones en uno y otro lado del límite fronterizo, se observan diferencias importantes en tal sentido, así para los departamentos uruguayos ésta es de 518 há; la misma es superior a la de Uruguay (365 há) y para los municipios brasileños, ésta es de 268 há, mayor a la de Rio Grande do Sul (46 há) para el año 2006, para el año 2017 es de 59 ha para el Estado de Rio Grande do Sul y 292 ha para los municipios fronterizos con Uruguay.

Respecto al régimen de tenencia de la tierra, la categoría propietario es más frecuente del lado brasileño (75 %) que del lado uruguayo (65,5 %); seguido por el de arrendamiento, en los departamentos (25,7 %) y en los municipios (10 %).

De esa manera, es interesante preguntarse acerca del por qué, de esas diferencias a nivel de la estructura social cuando a priori las condiciones económico-productivas son tan similares.

Disminución de la población rural en la faja fronteriza uruguayo-riograndense

La temática de la migración campo ciudad no es un fenómeno reciente y nuestro país, históricamente, ha sido dentro del escenario latinoamericano el que ha mostrado menor población rural respecto a la población urbana en términos relativos.

Esta tendencia demográfica que se observa en Uruguay, es coincidente con la que se constata a nivel mundial, ya que a partir del año 2008 como los señala Calvo (2012) por primera vez se registra una mayor primacía de personas que viven en las ciudades que en el medio rural.

En Uruguay, según Piñeiro y Moraes (2009), la población rural mostró un crecimiento sostenido hasta la mitad del pasado siglo y a partir de allí se puede constatar un decrecimiento continuado hasta la actualidad.

Estos autores señalan que ello puede deberse en gran medida al incremento del número de establecimientos familiares en la primera mitad del siglo XX a partir del aumento de los establecimientos menores de 100 ha y su reducción significativa en la segunda mitad.

Estos establecimientos son los que aportan a la generación de mano de obra; otro de los aspectos considerados por estos autores, es la incorporación de tecnología en el agro uruguayo que si bien ha sido baja en comparación con otros países y sectores, a lo largo del tiempo ha generado su impacto en la disminución de mano de obra.

Asimismo, señalan que la disminución de la población rural no es igual en todos los departamentos sino que muestra un comportamiento diferencial según sea la región agrícola o ganadera siendo mayor en los departamentos ganaderos extensivos de la región norte.

Para el caso del estado de Rio Grande do Sul, el comienzo de la disminución de la población rural también es coincidente con la situación de nuestro país 1950-70 y se empieza a constatar a partir de la mitad del siglo XX.

No obstante ello, siempre ha significado más del 10 % de la población y más del millón de habitantes en términos absolutos.

Es a partir del año 1950 cuando se produce la caída de manera constante en términos relativos de la población rural, respecto al total de la población del estado riograndense.

Según Schneider (2002), a partir de la década del 60 se produce por primera vez una superioridad o primacía de la población urbana respecto a la rural, aunque se torna necesario señalar que existe un mayor crecimiento de la población urbana que es muy superior al decrecimiento de la rural.

El nivel de decrecimiento de la población rural, se asocia al tipo de producción de las diferentes regiones, así en el caso de la faja fronteriza rural uruguayo-brasileña pareciera que comparten tal condición.

Desde esa perspectiva Schneider y Veradli (2000), señala que esta región de los municipios fronterizos con Uruguay corresponden a la región de pobreza de tipo “histórico cultural”, donde afirman que es más intensa y está relacionada con la concentración de la tierra y que muestra además los peores índices de desarrollo social y calidad de vida que se sitúan en la macro región agroecológica denominada “metade-sul”.

Estos autores señalan que en las regiones donde es difundida la pecuaria extensiva, los indicadores de pobreza rural son más expresivos y lo asocian a la formación social de la región donde la esclavitud y las charqueadas jugaron un papel fundamental. Otro de los aspectos que señala es alto nivel de informalidad que existe en el tipo de trabajo asalariado de la pecuaria extensiva.

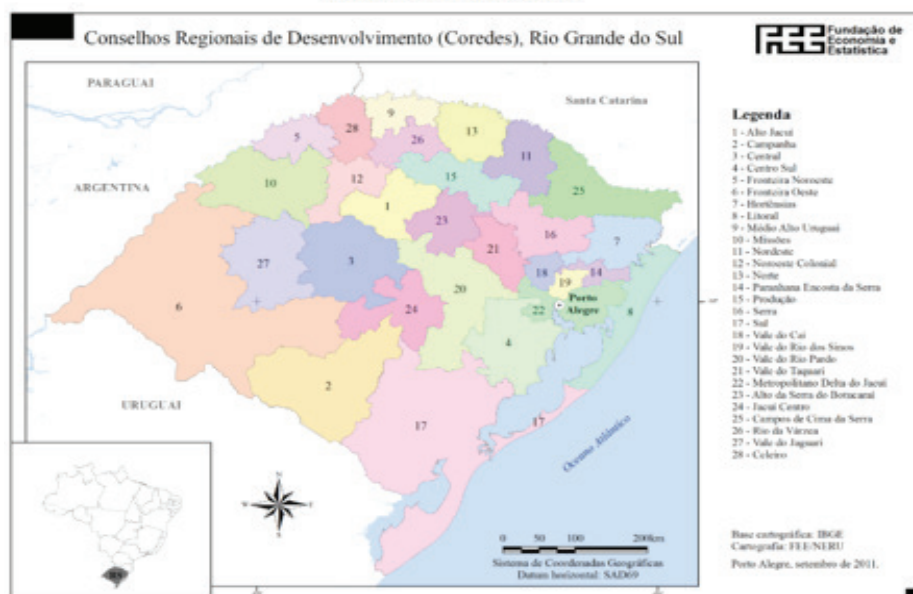
Los departamentos ganaderos del centro, norte y noreste son los que muestran la menor densidad de habitantes por kilómetro cuadrado pasando de 15 en el año 1962 a 8 en 1996; lo mismo se observa respecto al mayor decrecimiento de la población rural durante el último período intercensal en los departamentos fronterizos respecto al resto del Uruguay 2011-2004.

La zona de los municipios fronterizos con Uruguay, están dentro de lo que se denominan como Conselhos Regionales de Desenvolvimento (COREDES) del Estado de Rio Grande do Sul.

En ese sentido y a partir del mapa 1⁴, se puede observar que las zonas fronterizas con Uruguay, corresponden a los COREDES denominados como “campanha”-“fronteira oeste” y “sul”.

4 Mapa extraído de: www.fee.rs.gov.br

**MAPA 1 Divisão según COREDES
Rio Grande do Sul**



Fuente FEE

Estas regiones incluyen entre otros, a los municipios fronterizos con Uruguay antes citados; así la primera, que incluye los municipios de Aceguá, Bage y Dom Pedrito, según el trabajo realizado por el Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul en el año 2015, esta COREDE se destaca por la condición de frontera con Uruguay y destaca las semejanzas productivas de esa zona con la del vecino país, destacando las producción de leche y arrocería; asimismo señala que del lado uruguayo se realiza la producción de silvicultura y fruticultura.

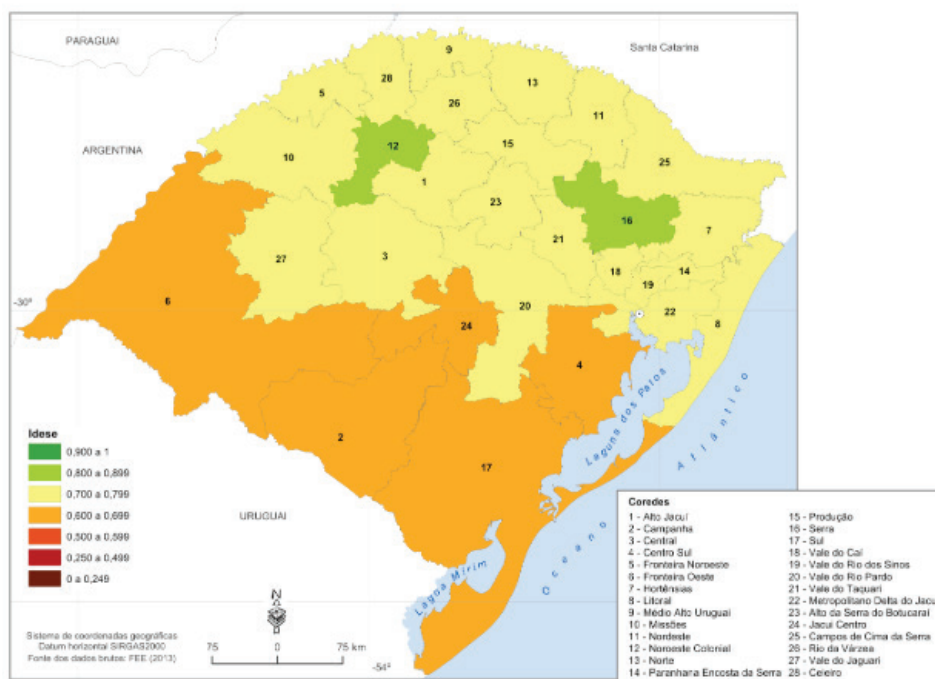
El COREDE “fronteira oeste” que entre otros municipios integra los de Barra do Quaraí, Uruguaiana, Quaraí y Santana do Livramento, las actividades económicas del espacio rural está marcada por la actividad pecuaria extensiva principalmente a la producción de carne, de leche así como la producción arrocería. En los territorios uruguayos y argentino vecinos, se destacan la producción forestal y la fruticultura, la cual se ha comenzado a desarrollar también del lado brasileño.

Dicho trabajo sobre el COREDE “sul” que integra entre otros a los municipios de Pedras Altas, Herval, Jaguarao, Santa Vitória do Palmar y Chui, fronterizos con Uruguay se destacan la producción arrocería, de bovinos y ovinos.

Estas tres regiones pertenecen a la denominada “metade sul” que respecto a la “metade norte” es la más pobre y se basa en el sector de servicios y agro-

pecuaria, como se observa en el mapa 2⁵ a partir del IDESE que es el Índice de Desarrollo Socioeconómico, que es elaborado por la Fundação de Economia e Estatística (FEE) y considera dimensiones vinculadas a la educación, salud y renta; este índice varía entre 0 (peor situación) y 1 mejor situación.

Mapa 2 RS-IDESE 2013



Fuente FEE.

A partir del trabajo de Batista, Pires y Almeida, la “metade sul” que antes tenía el poder económico, esto termina a partir del siglo XX, por entrar en un período de estancamiento económico que sigue hasta la actualidad, debido a los problemas enfrentados por el sector agropecuario y por el bajo proceso de industrialización de la zona.

La “metade norte” pasa de su condición de más atrasada a ser la región más desarrollada del Estado; señalan entre los principales procesos para tal situación, la inmigración, el proceso de industrialización del Estado así como las ventajas de estar más próximos de los puertos

5 Extraído: <http://atlas.fee.tche.br/rio-grande-do-sul/socioambiental/ide-se-do-rs/>

Arend e Cário (2005) señalan que la “metade sul” fue constituida en un ambiente de guerra, conflictos entre las regiones ocupadas por las colonias de los imperios portugués y español) y que la formación de los latifundios pecuarios existentes en esa región resultan de ese contexto de guerra; la “campanha gaúcha” entre 1732 y 1803 ya estaba repartida entre 500 grandes propietarios.

En cambio, la “metade norte” el gobierno actuó de una manera diferente y a partir de 1824 distribuyó el área de 77 ha por familia alemana, además de esclavos, bovinos, etc.

En la década del 70 del siglo XIX, el imperio desarrolló un plano de colonización destinada para los inmigrantes italianos y así se crea la base de la pequeña propiedad (policultura) en Rio Grande do Sul.

Para Ribeiro 2009, la “metade sul”, es una región donde las estancias significaron una estructura de defensa dado el escenario revolucionario del siglo XIX que existía en la región; la ocupación de esa región se dio por la distribución de sesmarias (una sesmaria equivalía a 13 mil ha) a los héroes militares portugueses que tenían como principal objetivo protegerse del enemigo español.

A esa protección contra el enemigo, se sumaba que estaban dadas las condiciones naturales para el crecimiento y la producción animal, sin que ello implicara muchos cuidados o manejos, facilitó o estimuló que la inversión estuviera destinada a la defensa de la tierra y no tanto para mejoras tecnológicas para el incremento de la producción.

Se trata de una región que permaneció estructurada sobre la estancia como lógica militar, con una producción extensiva de ganado de corte y con muy pocas manufacturas y con poca diversificación productiva.

“A bovino cultura de corte permaneceu predominante em praticamente toda a região. Alguns procesos de modificacao tecnológica (como o cercamento dos campos, a subdivisao das áreas de pastoreio, o crescente uso de bretes e troncos para a contencao dos animais), conforme Bandeira (1994), diminuiriam a necessidade de mao de obra excluindo do mercado um grande número de trabalhadores. As mundancas que ocorrem se refletiram na diminuicao da populacao total dos munípios da região, no crecimiento da populacao urbana e na perda de poder político. Assim, a região sul passou a ser conhecida como a “metade pobre” do estado (figura 1) e onde existe apenas o “latifundio” oriundo das sesmarias” (Dacanal e Gonzaga, 1979; Bandeira 1994) citado por Marques. 2009: 18).

Para Ribeiro (2009), finalizando el siglo XX e inicios del XXI si bien pueden haber existido algunas iniciativas, privadas o públicas, de diversificar la produc-

ción especialmente en la fruticultura y la forestación, la bovinocultura de corte extensiva es la de primacía económica, social y cultural en la región sul del estado.

Para el caso de los departamentos uruguayos y como ya se ha señalado, se observa una situación similar desde el punto de vista de la conformación de estos territorios de frontera, como señala Palermo (2014), *“Bajo el modelo misionero la región –hoy territorio da las Missoes y los municipios de la regio da Campanha, en Rio Grande do Sul, y los departamentos del norte uruguayo– se organizó económicamente y prosperó con la explotación de los recursos naturales, la yerba mate, la agricultura y la ganadería. Las tierras fueron ocupadas y vigiladas, se crearon estancias, frenando la expansión de los habitantes lusobrasileños hacia el suroeste y constituyéndose en la única frontera española en esa zona del continente”* (Palermo, E. 2014:54).

Desde esa perspectiva, la región fronteriza uruguayo-brasileña comparte una serie de aspectos históricos en tanto formación del territorio el cual *“...se construye como un proceso histórico de apropiación de un espacio dotado de recursos naturales que forman ecosistemas singulares que predominan que determinan formas particulares de aprovechamiento y de estructuras económico productivas. Sobre esta base se construyen redes sociodemográficas redes institucionales y economías particulares. Los procesos de construcción del territorio establecen una tradición y una cultura sobre las cuales se soporta una identidad y una territorialidad. El territorio se constituye en un sistema complejo donde interactúan las diferentes dimensiones de la vida social y se define un entorno económico”* (Dirven, M. y otros: 2011:14).

La región fronteriza binacional uruguayo-brasileña constituye un territorio específico dentro del escenario nacional y estadual construyendo un escenario propio a partir de ciertas variables consideradas.

En ese sentido, este trabajo tendrá una continuidad que posibilitará arribar a resultados más exhaustivos a partir de la realización de la Tesis en la Maestría en Ciencias Agrarias opción Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía de la UdelaR de Uruguay, la cual tiene como supuesto principal que la región fronteriza del norte y más específicamente su espacio rural, constituye un espacio socioeconómico disímil al resto del país y propio en el comportamiento de ciertas variables, tales como concentración de la tierra y la extranjerización de la misma; asimismo los territorios correspondientes al espacio rural fronterizo entre Brasil y Uruguay reúnen características específicas que los diferencian entre sí.

Consideraciones finales

Las características antes expuestas de la región fronteriza han contribuido en la construcción de un territorio con sus propias especificidades respecto al resto del Uruguay así como al estado vecino de Rio Grande do Sul.

Si bien existen muchos aspectos de coincidencia en lo que respecta a la formación del territorio, tipo de producción, mayor concentración de la tierra; también se identifican diferencias al interior de la faja fronteriza.

Así, se puede afirmar que existe un importante decrecimiento de la población rural considerada y que esta es mayor del lado de los departamentos uruguayos respecto a los municipios riograndenses.

Al tratar de analizar posibles respuestas, se asocia a esa mayor disminución de la población rural que exista una mayor concentración de la tierra y una menor presencia de propietarios de la tierra del lado de los departamentos uruguayos respecto a los municipios brasileños.

En estos últimos, la disminución de la población rural fue menor a la observada en el resto del estado de Rio Grande do Sul, lo que no se correspondería de manera lineal con la concentración de la tierra.

La disminución de la población rural, se produce con mayor énfasis en los municipios más al sur como ser Herval, Jaguarao, Chui y Santa Vitória do Palmar, que no son los municipios fronterizos con Uruguay que muestran los mayores niveles de concentración de la tierra como se puede observar en el trabajo de Mazzei y de Souza 2016.

Para el caso de los departamentos uruguayos, si existe una correlación entre concentración de la tierra y disminución de la población rural principalmente en los departamentos de Artigas y Cerro Largo.

La población rural del Estado de Rio Grande del Sur, siempre ha significado más del 10 % de la población total del estado en términos relativos y más del millón de habitantes en términos absolutos y en la región fronteriza significa para el año 2010 un 11 %.

En el Uruguay, la población rural se limita al 5 % de la población y no alcanza a los 150 mil habitantes; como así también se suma a ello, la significativa diferencia de establecimientos agropecuarios donde en el Estado de Rio Grande superan a los 365.052 en 21.680.991 ha para el año 2017 y en Uruguay 44.781 para el año 2011 en 16.357.298 ha.

Visto así, podría esperarse que la diferencia en la disminución de la población rural de uno y otro lado del límite fronterizo pueda deberse a otros factores como ser el acceso a los servicios.

Calvo 2012, sostiene que la disminución de la población rural no es un problema en sí mismo, sino lo relevante son las condiciones de vida de la población, de garantizar que el lugar de residencia no sean una condición para el ejercicio de derechos.

Dentro de los lineamientos de la Comisión Sectorial de Población (CSP)⁶ prevé mejorar el acceso a servicios y oportunidades de las poblaciones rurales y de las pequeñas localidades y así tratar de evitar que la población rural o de pequeñas localidades tenga que emigrar, cuando no tienen el deseo de hacerlo, pero emigran por carencias de infraestructura y provisión de servicios principalmente educación, salud, esparcimiento y vivienda.

Bibliografía

- AREND, M.; CARIO, S.A.F. Orígenes e determinantes dos desequilíbrios no Rio Grande do Sul: uma análise a partir da Teoria Institucionalista de Douglass North. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, V. 26, Número Especial, p. 63 – 93. 2005.
- BATISTA, I. PIRES, V y ALMEIDA, J. “As desigualdades regionais e o processo de concentrao económica no Rio Grande do Sul”. Universidade Federal de Santa Maria. Rio Grande do Sul. Brasil.
- CALVO, J. 2012 Uruguay: revisión de antecedentes y análisis crítico de la situación actual en términos de corrientes migratorias. Proyecto UR-T1066. Logistics ICTs in Uruguay. https://observatorio.mtop.gub.uy/docs/Revision_de_antecedentes_y_analisis_critico.pdf
- DIRVE, M., ECHEVERRI, P., SABALAIN, C., RODRIGUEZ, A., CANIDA, D., PEÑA, C., y FAIGUENBAUM, S. “Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina”. CEPAL. Santiago de Chile. 2011.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Perfil Socio-económico COREDES sul-campanha y fronteira oeste. En <http://planejamento.rs.gov.br/perfis-regionais>
- Fundacao de Economia e Estatistica (FEE) En <http://www.fee.rs.gov.br/>
- IBGE: www.ibge.gov.br
- INE: www.ine.gub.uy
- MAZZEI, E. y DE SOUZA Sociedades rurales fronterizas: homogeneidades o heterogeneidades regionales. En: *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*. Compilador Enrique Mazzei. CEF-CCI-UdelaR. Mastergraf. Montevideo. Uruguay. SOUZA, M. 2016.
- MAZZEI, E. y DE SOUZA, M. 2013. *La frontera en cifras*. CEF-CCI-UdelaR. Mastergraf. Montevideo. Uruguay.
- MARQUES RIBEIRO, C. 2009 *Estudo do modo de vida dos pecuaristas familiares da regio da campanha do Rio Grande do Sul*. Tesis doctoral. UFRGS-Porto Alegre.
- PALERMO, Eduardo. 2014 *Tierra Esclavizada. El norte uruguayo en la primera mitad del siglo 19*. Tierra adentro ediciones. Montevideo. Uruguay.
- PIÑEIRO, D y MORAES, M. 2008. Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. In: *El Uruguay del siglo XX*. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Banda Oriental. Montevideo. Pp. 105-136.

6 2010 el Gobierno de Uruguay crea la CSP con el objetivo de delinear políticas nacionales en materia de población.

SCHNEIDER, S. y RADOMSKY, G. 2002. Evolucao demográfica e ocupacional da população rural do Rio Grande do Sul. UFRGS-Porto Alegre.

SCHNEIDER, S; FIALHO, M. Pobreza rural, desequilibrios regionais e desenvolvimento agrário no Rio Grande do Sul. Teoria e Evidência Econômica, Passo Fundo - RS, v. 8, n. 15, pp. 117-149, 2000.

Ganaderos familiares y forestación en Cerro Largo Perspectivas locales en Arévalo y Centurión¹

Letícia Fátima de Azevedo², Pablo Díaz,
Rodolfo Franco y Beatriz Sánchez

Resumen

El Observatorio de Política de tierra, en adelante OPT (Grupo Identificado en CSIC 88.1002), es una línea de investigación de un equipo interdisciplinario que nació en el año 2010 y se inserta desde el año 2014 en la estrategia de trabajo del PDU Núcleo de Estudios Rurales del Centro Universitario de Tacuarembó. Avances del quinto informe del OPT fueron presentados en la I Reunión Anual de Investigadores de los PDUs del Área Social del Noreste-UdelaR (octubre de 2017), donde se aborda el caso de dos microrregiones del Departamento de Cerro Largo avanzando en el estudio de la política de tierra en ganadería familiar y silvicultura.

La selección de los casos se hizo a partir de la presencia de diferentes realidades en cuanto al uso de la tierra: la Novena Sección, correspondiente al Municipio de Arévalo con la expansión de la silvicultura desde la promoción de la Ley Forestal (fines de la década de los 80) y la microrregión de Centurión y Sierra de Ríos caracterizadas por el impedimento de su expansión a través de medidas de la Intendencia departamental desde el 2007.

Ambas microrregiones del Departamento de Cerro Largo, tienen en común una fuerte caracterización del recurso suelo como de prioridad forestal, de acuerdo a la carta nacional de suelos de prioridad forestal del MGAP-Dirección General de Recursos Naturales.

Durante tres años de trabajo de campo en Cerro Largo, se han observado las formas de uso, tenencia y acceso a la tierra en Centurión y Sierra de Ríos (Seccionales Policiales IV y XII) donde la iniciativa de los ganaderos familiares y otros actores sociales, generaron las medidas departamentales de “Reserva Natural”, a partir de las cuales las Directrices de Ordenamiento Territorial de Cerro Largo impidieron a las empresas forestales continuar con las plantaciones.

-
- 1 Trabajo del Polo Desarrollo Universitario Núcleo de Estudios Rurales. Centro Universitario de Tacuarembó/ Casa de la Universidad de Cerro Largo.
 - 2 En el marco de la realización de la Tesis Doctoral sobre Extensión Rural de la Universidad Federal de Santa María - Rio Grande do Sul/Brasil. También colaboraron en este estudio la Lic. en Antropología Ana Rodríguez, la Técnica en Recursos Naturales Karolain Mello, y la Bachiller Carolina Ribas (estudiante avanzada de la misma carrera).

Considerando diversas bases de datos oficiales y entrevistas realizadas en 2016 y 2017 (a operadores de las empresas forestales y a los productores agropecuarios radicados en estos territorios) se identificaron una serie de modalidades de relacionamiento entre los pobladores ganaderos y la silvicultura en su etapa de expansión. La principal hipótesis que emerge en el trabajo, se refiere a la intencionalidad de los productores familiares de la actualidad, de mantener su modo de vida pese a los impactos de la expansión forestal sobre sus sistemas productivos.

Resumo

O Observatório de Política de Terra, em diante OPT (Grupo identificado em CSIC 881002), é uma linha de investigação de uma equipe interdisciplinar que nasceu no ano de 2010 e está inserida desde o ano de 2014 na estratégia de trabalho do PDU Núcleo de Estudos Rurais do Centro Universitário de Tacuarembó. No quinto informe do OPT, apresentado na I Reunião Anual de Investigadores dos PDUs da Área Social do Noroeste-UdelaR (outubro, 2017), se aborda o caso de duas microrregiões do Departamento de Cerro Largo (Arévalo e Centurión) avançando no estudo da política de terra na pecuária familiar e silvicultura.

A seleção dos casos se deu a partir da presença de diferentes realidades quanto ao uso da terra: Arévalo com a expansão da silvicultura desde a promoção da Lei Florestal (final da década de 80) e Centurión pelo impedimento de sua expansão através de medidas do governo desde 2007.

Ambas microrregiões do Departamento de Cerro Largo, tem em comum a denominação majoritária do recurso solo como prioridade florestal, de acordo com a carta nacional de solos de prioridade florestal do MGAP-Direção Geral de Recursos Naturais.

Durante três anos de trabalho de campo em Cerro Largo tem-se observado as formas de uso, posse e acesso a terra em Centurión e Sierra de Ríos (Seccionais Policiais IV e XII) onde a iniciativa dos pecuaristas familiares e outros atores sociais, geraram as medidas departamentais de “Reserva Natural”, a partir das quais as Diretrizes de Ordenamento Territorial de Cerro Largo impediram as empresas florestais de continuar com as plantações.

Considerando diversas bases de dados oficiais e entrevistas realizadas em 2016 e 2017 (à operadores das empresas florestais e produtores agropecuários) nesses territórios se identificaram uma série de modalidades de relacionamiento entre os produtores de gado de corte e a silvicultura em sua etapa de expansão. A principal hipótese que emerge no trabalho se refere a intencionalidade dos produtores familiares na atualidade de manter seu modo de vida pese aos impactos da expansão florestal sobre seus sistemas produtivos.

Introducción³

El cultivo de montes artificiales o “silvicultura” se realiza con la finalidad de industrializar la madera cosechada, no de poblar espacios con propósitos am-

3 Las entrevistas y anexos del artículo se encuentran disponibles en: <https://nucleodeestudios-rurales.wordpress.com/2017/12/26/informe-no-5-del-observatorio-de-politica-de-tierra/>

bientales o de repoblarlos si anteriormente fueron ocupados por bosques nativos (lo que podría estar asociado a los términos: forestación o reforestación). Se utilizará en este artículo los términos “silvicultura” y “forestación” indistintamente (GAUTREAU, 2014) para estudiar y comprender la perspectiva de ganaderos familiares relacionados con el complejo agroindustrial de la madera y la celulosa que ocupa buena parte del territorio observado.

La ganadería familiar y la silvicultura conviven en el Departamento de Cerro Largo. Buena parte de los suelos de prioridad forestal aun no plantados de las sierras del este, que abarcan otros departamentos (por donde se podría expandir el frente silvícola), coincide con territorios de la producción familiar.

A continuación se presenta una breve contextualización de la convivencia entre la ganadería y la forestación en el Departamento de Cerro Largo, para lo que el equipo genera una georreferenciación de la silvicultura y la ganadería en el contexto nacional, caracterizando brevemente la política de tierra relativa a la silvicultura a nivel nacional y departamental (en el apartado número 1).

En un segundo momento profundizamos en cada uno de los casos seleccionados en base principalmente a la perspectiva de los actores locales sobre su respectiva microrregión (en los apartados 2 y 3), para finalmente presentar algunas líneas de análisis y conclusiones.

Para este trabajo se realizaron 11 entrevistas: tres entrevistas a empleados de nivel técnico de empresas forestales con fuerte presencia en la región y a 8 productores familiares o vecinos de las microrregiones estudiadas.

1. Silvicultura y ganadería familiar

Las actividades primarias en Uruguay dependen en gran medida de su geología, del potencial de los suelos y de su propia geografía. Confluyen y se relacionan con estos factores, la infraestructura de servicios para la producción (vías de comunicación, accesos, sitios de almacenaje de productos) y factores socioeconómicos como el conjunto de capacidades presentes en los territorios.

La ganadería (vacuna y ovina) ha representado históricamente y desde el punto de vista de la superficie de uso de suelo, la principal actividad productiva del país y no escapando a ella el Departamento de Cerro Largo. Esta actividad se basa en el consumo animal en forma extensiva, de las comunidades de especies nativas del campo natural, el uso de forrajeras anuales y perennes y en menor medida de área mejoradas con especies introducidas en cobertura.

A partir de la información del último Censo General Agropecuario (MGAP, 2011), puede observarse la superficie de bosques artificiales del Uruguay correspondiente al 6,5 % del uso de suelo (Cuadro 1).

Cuadro 1

| Uso del Suelo | Superficie (ha) | % |
|----------------------------|-----------------|------|
| CN y CN Mejorado | 11.120.1212 | 68,5 |
| Cereales+rastrojos | 1.742.582 | 10,7 |
| Forrajeras A.y.P. | 1.525.753 | 9,3 |
| Bosques Art. | 1.071.374 | 6,5 |
| Bosques Naturales y no pr. | 758.023 | 4,6 |
| Huertas y Frutales | 58.354 | 0,4 |
| Total | 16.357.298 | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base a DIEA-MGAP en base a Censo 2011.

Sobre la “superficie explotada de acuerdo a la principal fuente de ingreso”, la actividad ganadera (vacuna y ovina) alcanza el 70,7% de la superficie, como destacamos (Cuadro 2):

Cuadro 2

| | Superficie (ha) | % |
|-------------------------|-----------------|------|
| Total | 16.357.29 | 100 |
| Vacunos de Carne | 10.890.880 | 66,6 |
| Forestación | 1.243.508 | 7,6 |
| Cereales y oleaginosos. | 1.740.620 | 10,6 |
| Arroz | 420.624 | 2,6 |
| Vacunos de leche | 826.379 | 5,1 |
| Ovinos | 840.299 | 5,1 |
| Horticultura | 50.675 | 0,3 |
| Otros | 344.313 | 2,1 |

Fuente: DIEA-MGAP en base a Censo 2011.

POU (2015) caracteriza a la década de los 90, como la etapa de “Creación de la Base Forestal y consolidación de las exportaciones”, ya que luego de una fuerte etapa de promoción estatal de la silvicultura (con subsidios y exoneraciones fiscales), se genera una masa forestal acompañada de capacidades técnicas e institucionales para el desarrollo del sector. En esa etapa plantaban “grupos de inversores nacionales” (en un 55 % de la superficie forestada)⁴, que aceptaban

4 Considerando dentro de ese porcentaje a la Inversión nacional agropecuaria (13%) y la “nacional” (42%) COFUSA (luego Navy SA y EUFORES SA), Fymnsa (Grupo Balerio), la Caja Ban-

“la ecuación productiva: compra de campos-subsidio parcial crédito, como una posibilidad de invertir su capital” (POU, 2015, p. 82). Sin embargo, importantes grupos internacionales (como Ence, Shell-Forestal Oriental y Weyerhaeuser) realizaron inversiones en el país en la primera mitad de la década de los 90 (abarcando un 45 % de la superficie forestada) (POU, 2015, p. 83).

El progresivo endeudamiento de los productores agropecuarios y la crisis económica de comienzos de la década del 2000, generó un nuevo efecto favorable para la expansión de los frentes silvícolas: la oportunidad de adquisición de tierras en el marco del aún relativo (en relación a Argentina y Brasil) bajo precio de la tierra en el país.

Comienza así, la etapa de los “Proyectos industriales y megainversiones” (2000-2007) acompañada de un “cambio de la estructura de la propiedad de las plantaciones forestales” (POU, 2015) y de la tierra. Se asientan fondos de pensión, inversión y TIMO’s (*Timber Investment Management Organization*) que entran al sector con fines especulativos, aprovechando el bajo precio de la tierra y la idea de que una importante masa forestal en la década de los 90, generaría una valoración de la tierra y los montes en un sector que tiende a la integración vertical del complejo, al menos en el Río de La Plata. Como efecto “bola de nieve” las grandes empresas papeleras, serán efectivamente las adquirentes de los activos de las “sociedades administradoras” a medida que avanza la producción de celulosa en Fray Bentos y Conchillas.

Paralelamente se instalan las industrias de conversión mecánica en Tacuarembó (URUPANEL y Weyerhaeuser, en el año 2006) y de celulosa de fibra corta en base al Eucalyptus, en el litoral (UPM en 2007, y MDP en 2012). La mencionada tendencia de las grandes empresas industriales a disponer de sus propios montes, llevó a una valoración del precio de la tierra de uso forestal, acompañando una década de sobrevaloración de las *commodities* que el Uruguay produce.

La etapa según Pou (2015), de “consolidación de la industria de la celulosa” (2007-2014), tiene algunos hitos relacionados a la “fusión” de grandes empresas emergentes (como Stora Enso y Arauco) en el año 2009 y adquisición de activos por parte de Montes del Plata y UPM (que adquiere la planta de celulosa de Botnia en Fray Bentos). Asimismo en el año 2011, cuando se agudiza un proceso de mayor concentración de la silvicultura destinada a la producción de celulosa de fibra corta, y ampliación de áreas con mayor homogenización de las especies orientadas a la pulpa de celulosa.

En esta última etapa, la política de tierra de las empresas forestales se diversifica en los hechos: ya no es tan rentable la compra de campos, sino la “asociación productiva” (POU, 2015), que consiste en la celebración de diversos acuer-

caria de Jubilaciones y Pensiones, Caja Notarial y Cara de Profesionales Universitarios (POU, 2015, p.83).

dos con productores agropecuarios, para forestar campos particulares o/y una fuerte apuesta a los arrendamientos, que cuentan con la posibilidad de realizar contratos de hasta 30 años para forestación según la Ley 17.555 de setiembre de 2002.

Existen diversas formas de “asociación” con productores, además del arrendamiento de una pequeña área de otra explotación, como son “la aparcería”:

... (cuando la empresa contrata un área a ser explotada en conjunto con el productor con destino forestal y se establece en dicho contrato la proporción de madera cosechada o en pie para cada parte al momento de la cosecha) y *la promoción* – cuando las partes acuerdan el compromiso de la empresa en brindar la genética forestal (plantines), asistencia técnica y la elaboración del proyecto para la plantación, en tanto el productor se compromete a implantar y manejar la plantación forestal hasta su cosecha, ofreciendo la madera a la empresa como la primera opción de compra (POU, 2015, p. 106).

En cuanto a los arrendamientos para plantaciones de las empresas, como puede observarse en el siguiente cuadro, sus precios actuales con destino forestal duplican los del año 2007. Según cifras oficiales del MGAP, mientras que los diferentes rubros agropecuarios descendieron en superficie y precios de arrendamientos, el rubro forestal “aumentó un 19% el área (de 36.282 a 43.288 hectáreas) y un 32% el monto total (de 5.403 miles de U\$S a 7.129 miles de U\$S)” entre 2015 y 2016 (DIEA, 2016) (Cuadro 3).

Cuadro 3

Arrendamientos con destino forestal 2007-2016 (DIEA/MGAP)

| Año | Superficie arrendada (Hectáreas) | Precio promedio (U\$\$/ha/Año) |
|-------|----------------------------------|--------------------------------|
| 2007 | 2.407 | 85 |
| 2008 | 34.989 | 122 |
| 2009 | 32.522 | 96 |
| 2010 | 21.452 | 96 |
| 2011 | 53.348 | 123 |
| 2012 | 44.433 | 116 |
| 2013 | 22.792 | 142 |
| 2014 | 29.705 | 157 |
| 2015 | 36.282 | 149 |
| 2016 | 43.288 | 165 |
| Total | 321.218 | ----- |

Fuente: Elaboración propia en base a: DIEA/MGAP

<http://www2.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,diea,diea-pre-precio-de-la-tierra,O,es,0>

Tomando en cuenta que los Censos registran la expansión de 410.000 hectáreas entre 2000 y 2011, la cifra de los arrendamientos forestales resulta significativa en los últimos 10 años, lo que expresa una política consolidada y en expansión del uso de la tierra para las grandes empresas forestales.

En resumen, el mercado de tierras no operó como un freno para la expansión forestal, que ha demostrado una capacidad importante de adaptación en las diversas situaciones de precio de venta y arrendamiento de tierra. Al año 2015, el “Área plantada según propietarios” correspondía en un 41 % de la propiedad de plantaciones a “Fábricas de celulosa, 29 % a Fondos de Inversión y Fideicomisos, un 16 % a aserraderos, fábricas de tableros, un 4 % a empresas integradas al chi-peado de maderas, y el 10 % restante a “otros”, fundamentalmente productores” (POU, 2015, p. 98).

Si bien algunos asesores consideran que la actual “Política Forestal” protege a los “bosques naturales”, “promueve la plantación de maderas a turno superior a los 15 años”, y que la “legislación forestal desalienta la mejora genética al quitar los incentivos tributarios a las plantaciones reforestadas” (POU, 2015, p. 139), la legislación forestal y tributaria aplicada, tampoco fue un freno para el avance de la concentración y la extranjerización del sector forestal con destino a la pulpa de celulosa, la que obtuvo condiciones propicias (que) y fueron aprovechadas por las grandes empresas (mediante la Ley 16.906 de inversiones, la expansión de las Zonas Francas a partir de la Ley 15.921, y Acuerdos y Contratos de entendimiento con empresas y países como Finlandia⁵, que plantean una serie de excepciones y exoneraciones).

La política ambiental, ha autorizado la superficie forestal artificial existente mayor a 100 hectáreas (Decreto 349 del 2005), tanto en suelos de prioridad forestal, como en los que tenían otra categorización. Si bien existirán medidas correctivas para infracciones de plantaciones sobre cursos de agua, la autorización ambiental previa, tiene una línea de continuidad a favor de la autorización.

La política de suelos también habilitó la expansión silvícola, a partir de la recategorización de suelos de prioridad forestal en el año 2010 (Decreto N° 220) y 2011 si cumplen con determinados requisitos relacionados a la expansión forestal, la diversificación productiva y recuperación de suelos degradados.

El Departamento de Cerro Largo, ya presentaba a comienzos de la década de 1990 unas 420.698 hectáreas de suelos de prioridad forestal⁶ (PÉREZ, 1993),

5 Firmado el 21 de marzo de 2002.

6 Los suelos de prioridad forestal en Uruguay se han definido en base a las Cartografías de suelo CONEAT y corresponden a la identificación: 07, 09, 2, 4, 5, 7, 8, 9 y S09. En el departamento de Cerro Largo los suelos CONEAT 2 tienen una mayor representación, ubicándose en la mitad sur del departamento a lo largo casi por completo de los límites Oeste y Este del Departamento. La productividad de los mismos es calificada como baja por el rendimiento

las que se plantaron 30.340 al año 2000 y 122.755 al 2011 (MGAP, CGA, 2000; 2011) (Cuadro 4). En el período intercensal 2000-2011 “es elocuente y llamativo el incremento de la superficie forestal en el departamento de Cerro Largo, 92 mil hectáreas, representado el 22,5 % del incremento de la superficie forestal para el período” (CARÁMBULA, 2015, p. 136).

Según los técnicos vinculados a las empresas forestales, en Cerro Largo, “el acceso a la tierra para compra o para arrendar, es más barato que en el resto del país. En los otros departamentos y por la cercanía al puerto el suelo para arrendar es mucho más caro” (Entrevista, TCL, 2017).

Cuadro 4

Especies plantadas en Montes artificiales de Cerro Largo, año 2011

| Especie | Superficie (ha) | % País |
|----------------------------|------------------------|---------------|
| Eucalyptus Globulus | 11.048 | 3,57 |
| Eucalyptus Grandis | 34.917 | 13,93 |
| Eucalyptus Dunni | 2.003 | 2,46 |
| Otros Eucalyptus | 3.141 | 3,7 |
| Pinus | 8.141 | 3,16 |
| Otros | 2 | 0,03 |
| Subtotal plantación | 59.252 | 5,98 |
| Bosques naturales | 65.987 | 7,7 |
| Total | 125.239 | 6,8 |

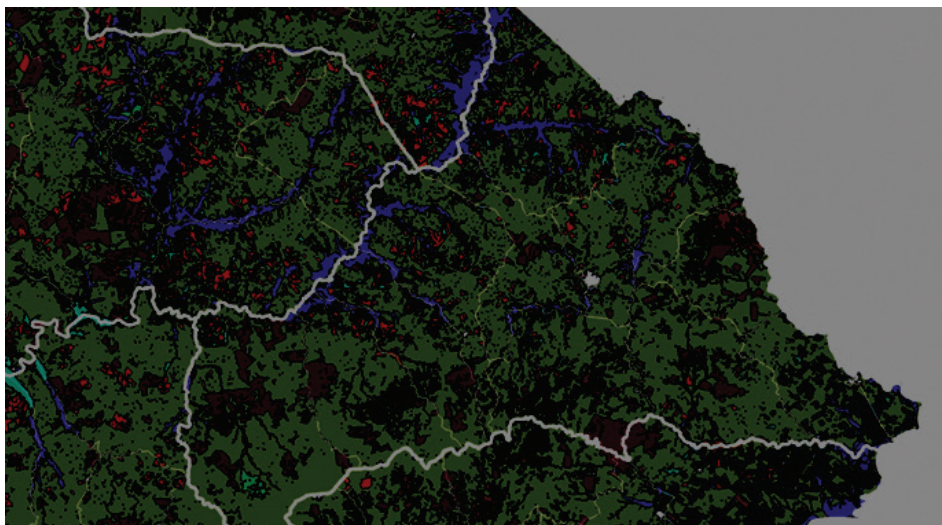
Fuente: Dirección General Forestal/MGAP, 2011.

Utilizando un sistema de información geográfico (SIG) fue posible a partir de imágenes satelitales 2011 la obtención de las figuras que se ubican a continuación. En la Figura 1 se puede observar el uso de suelo del Dpto de Cerro Largo, ubicándose las áreas forestadas (en color bordó). También se ubican las delimitaciones de las seccionales policiales, lo que brinda la posibilidad de observar diferencias entre dichas seccionales, respondiendo esto a la diferente aptitud en el uso del suelo. Es por este motivo, que en las regiones en estudio, Arévalo (seccional 9) y Centurión (Seccional 4), el desarrollo de la actividad forestal es diferente.

de Eucalyptus grandis. También posee un área de Suelos 8 clasificado como de productividad media y un área muy menor de suelos 7 de productividad forestal alta de acuerdo a la misma calificación.

Figura 1

**Uso de suelo en el Dpto. y frentes silvícolas en Cerro Largo
por seccionales policiales**



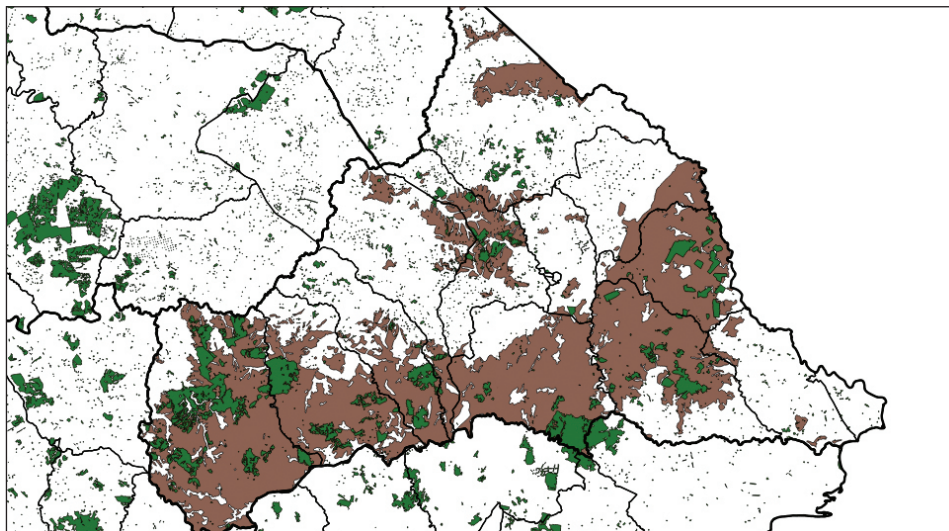
Ref: Cultivos regados > 4,5 ha (azul); Zonas inundables (Celeste); Forestación Comercial (Bordó); Campo Natural (Verde Claro); Cultivos cerealeros >4,5 ha (naranja); zona de arbustos (verde).

Fuente: Elaboración propia.

La mayor parte de la actividad forestal en la zona de Arévalo se ubica en suelos de prioridad forestal CONEAT 8, superiores en términos de productividad forestal al área mayor de suelos CONEAT 2 de menor productividad forestal. Las clasificaciones de productividad forestal son tomadas de OPYPA (2016). En la siguiente imagen (Figura 2) se ubica en color gris las áreas de prioridad forestal en su totalidad para el departamento de Cerro Largo y la superposición (en color verde) de las áreas de forestación comercial.

Figura 2

Zonas de prioridad forestal y forestación comercial en el Dpto. de Cerro Largo



Fuente: Elaboración Propia.

Quizás, la política de ordenamiento territorial es la que mejor expresa la regulación de la localización de los frentes silvícolas en el Dpto. de Cerro Largo, donde se eligen dos casos “extremos” en materia de “ordenamiento” departamental sobre suelos de aptitud forestal: por una parte, la prohibición de forestación en suelos categorizados como “rural natural” (en Centurión y Sierra de Ríos) y en el otro caso, una de las dos zonas departamentales de “concentración forestal” (correspondiente a “la Novena Sección”).

En Centurión y Sierra de Ríos el Decreto 24/07 de la Junta Departamental de Cerro Largo estableció una zona de Reserva Departamental⁷. Mientras, que en el año 2011 definió “medidas cautelares” temporales para evitar la forestación en dicha zona (Decretos 34/11 y 41/11), pero ante la información de roturas de tierra e intentos de forestación en el área de la Reserva, en el mes de noviembre

7 “Artículo 1º. Declárase Reserva Departamental la zona de Centurión y Sierra de Ríos, con una zona núcleo comprendida entre: el Río Yaguarón, desde el Paso Centurión al Arroyo Yerbalito, el Arroyo Yerbalito desde el Río Yaguarón hasta su nacimiento en Faldas de Sierra de Ríos, el Camino a las Canas, el Camino Vecinal a Ruta Nacional No 7 (próximo al kilómetro 428 y por Ruta Nacional N° 7 al Paso Centurión) y una zona de amortiguación comprendida por: Camino a las Canas desde su intersección con la Cañada del Lageado, Ruta Nacional N° 7, Camino Vecinal a Paso del Minuano, Paso del Minuano sobre el Río Yaguarón, Río Yaguarón hasta la desembocadura del Arroyo Sarandí, Arroyo Sarandí, Cañada del Lageado hasta Camino a las Cañas, Ruta Nacional N° 7”.

de dicho año el decreto 58/11 estableció como “medida cautelar” “una protección total, donde se prohíbe la forestación, en la zona de Centurión y Sierra de Ríos, zona declarada como Reserva Departamental” (Art. 1), entendiendo que dicha “medida” se mantendría hasta la elaboración y entrada en vigencia de las directrices departamentales de ordenamiento territorial, lo que efectivamente ocurre según la definición del Artículo 28 de paisaje “Rural Natural Protegido”.

En relación al uso del suelo, el apartado referido a “Forestación” de las Directrices (Artículo 79) señala textualmente que:

- a. Todas las actividades forestales deberán poseer las autorizaciones correspondientes del MGAP y del MVOTMA.
- b. Está prohibida la forestación con destino a la producción maderera, en todo el departamento, en suelos fuera de los definidos como de prioridad forestal, en el marco de la Ley N° 15.939 del 28 de diciembre de 1987 y decretos complementarios.
- c. Está prohibido realizar todo tipo de forestación con destino a la producción maderera, en la zona de Centurión y Sierra de Ríos, zona declarada como de Reserva Departamental y delimitada en el decreto 24/07 del Gobierno Departamental de Cerro Largo; sin perjuicio de las plantaciones que se realicen para abrigo, sombra, ornato, paisaje y uso doméstico siempre que en ellas no se incluyan especies detalladas en el listado elaborado por el Comité Nacional de Especies Exóticas Invasoras” (IDCL, 2016).

El mismo artículo reglamenta la forestación (literal q) y la reforestación (literal r) en las mismas condiciones para la Novena Sección (Arévalo), siendo una de las dos zonas de “Concentración Forestal” de Cerro Largo definida “a los efectos de minimizar el uso de infraestructuras viales y fortalecer el sector a través de la concentración de actividades”, a través de determinadas excepciones y exigencias⁸.

2. El proceso de “reserva” y la ganadería familiar en Centurión

En la IV Sección Policial correspondiente a la localidad de Centurión un total de 226 establecimientos explotan 87.468 hectáreas, siendo la ganadería sobre

8 q) Exclusivamente en predios definidos dentro de las zonas de concentración forestal y por vía de excepción se podrá admitir la forestación, sobre suelos de no prioridad forestal en aquellos padrones con proyecto forestal ajustado a la Ley 15.939 y sus decretos reglamentarios, en las condiciones que se establecen a continuación. En función de la excepción que implica esta disposición, las empresas que se adapten a esta metodología deberán realizar obras de mantenimiento de caminos públicos en las zonas de influencia de las plantaciones; para esto, antes de comenzar las plantaciones, deberán presentar un plan de obras a consideración de la Intendencia y obtener su aprobación, indicando los caminos a mantener, acotando los tramos, indicando tipos de trabajos a realizar, y los periodos en que se trabajará. Se reglamentará al respecto” (IDCL, Art. 79).

campo natural la que ocupa un 84 % de la superficie, mientras que la forestación con montes artificiales ocupa el 4 % y las tierras de labranza (agricultura forrajera o de granos) ocupan un 2 % (DICOSE, 2013). Además, unos 186 establecimientos son menores a 500 hectáreas y detentan 24.444 hectáreas (28 % del total de la superficie seccional) lo que indica la fuerte presencia de productores ganaderos familiares (82 %) en la zona, mientras que 40 establecimientos mayores a 500 hectáreas y presuntamente “empresariales” (17 %), detentan el 72 % de la superficie (unas 63.024 hectáreas).

En cuanto al régimen de tenencia, en la IV Sección Policial del Departamento de Cerro Largo un 57 % de la superficie se utiliza bajo el régimen de propiedad, mientras que el arrendamiento cubre un 27 % de la misma, y otras formas de tenencia precaria, como los pastoreos y las ocupaciones, alcanzan al 16 % (DICOSE, 2012).

En ese mismo año el Instituto Nacional de Estadística contabilizó apenas un total de 35 habitantes en la localidad de Centurión (17 hombres y 18 mujeres), y 21 viviendas (15 de ellas ocupadas y 6 desocupadas). En el año 2014 uno de los vecinos de Centurión (sin ser productor), que fue entrevistado explicaba el “freno” local a la “forestación” con una frase muy sencilla: “no queríamos parecer-nos a Arévalo”. Tres años después, en la entrevista narró la participación de los vecinos en el proceso de reglamentación vigente:

“Después que se argumentó y se presentó que habían muchas especies de fauna y flora que no había en otros lugares, entonces eran muy especiales tanto en la topografía como en la parte animal y vegetal. Se trató y comenzamos a trabajar en busca de la preservación. Allá por el 2010, 2011 surgió una movilización en la zona a raíz de que varios establecimientos habían sido comprados por multinacionales y que se comenzaban a forestar.

[...] en 2010 iniciaron, en algunas, en los alrededores, entonces detectamos que se venía esa movida. Entonces, claro es totalmente incompatible la forestación con la preservación del medio, verdad, en esas condiciones. Entonces como ya teníamos declarado por Decreto, asignado por la Junta Departamental y aspiramos a que sea una reserva natural, en área protegida, y tratamos de que no se continuara con la forestación.

A pesar de que 2010 ya habían establecimientos forestados. Entonces está perfectamente delimitado en el Decreto el área que es reserva. En el año 2011 comenzaron...las multinacionales habían comprado propiedades dentro de los límites de la reserva. Ta? En 2011 comenzaron a aprontar el terreno para forestar, todas las propiedades que estaban dentro...en el corazón del área de la reserva” [...] iban a destruir totalmente todo lo que era preservación y modificar el ambiente totalmente, como modifica no? [...] entonces hicimos una movida con todos los vecinos e hicimos una convocatoria, y...y fui a la Junta Departamental

de Cerro Largo, hicieron una sesión especial allá en el área y fueron todos los vecinos, nacidos y criados, oriundos de allí dijeron que no querían la forestación, de ahí se amplió el Decreto que no se forestaba más. Entonces las multinacionales, las grandes empresas que habían comprado establecimientos, estancias [...] un campo allí en la zona que no son campos tan buenos hasta 2010, hasta 2009-10 la hectárea valía 300 dólares. De 2011 las forestales comenzaron a comprar y llegaron a 2000 dólares la ha. Ta? Entonces, claro... muchos vendieron, se vieron tentados [...] vendieron sus propiedades y se fueron a vivir a Melo, compraron otras propiedades, más pequeñas, lo que fue..., pero la gran mayoría que vendió se fueron a vivir en Melo y a los 2 años estaban arrepentidos de haber vendido. [...] vendieron todo, vendieron las propiedades [...] normalmente con una propiedad pequeña no vas a comprar una casa en la zona céntrica, vas a comprar en la periferia, es lo que pasa aquí en Melo. Ta? Realmente es lo que pasa, ven a un ciudadano que no tiene una profesión, y además vive en campaña sabe trabajar de peón rural. [...] y vienen a vivir en la periferia de la ciudad, donde no se tiene una profesión. Entonces, bueno, esa tentación del valor de la propiedad que se triplicó, quintuplicó, después no era tan así. En muchos casos...que estábamos informados de la situación, fuimos intentando explicar cuál era la realidad de otros lugares que habían pasado por lo mismo. Entonces la gran mayoría, por suerte la gran mayoría...es por eso que se ven algunas propiedades rodeadas de forestación, pero la gente no sale, no se desenraiza, porque es su medio de vida” (Entrevista a R. D., 2017).

Una perspectiva similar, presentaron los ganaderos entrevistados de Centurión y Sierra de Ríos a la hora de identificar la presión del precio de la tierra, de la expansión de la silvicultura y la importancia de la participación de los “vecinos” en instancias decisivas frente al sistema político Departamental. En general los productores ganaderos familiares enfatizan las razones de índole “económica”, más que las “ambientales” a la hora de argumentar su postura favorable a la “Reserva”:

“Centurión, se luchó de mil maneras para que no llegara, después de haber llegado, pa que no se plantaran ciertas partes, que están reservadas, que viene gente desde Montevideo, de todas las capitales a sacar fotos, a lo que sea. Quisieron conservar eso.

Se hizo reuniones, la gente, bueno, no hubo manera porque les dijeron que los precios eran otros, es verdadero, porque los precios fueron otros en ese momento. Capaz que un valor de campo si trajo más. Pero después en tema de trabajo como que, después, es muy difícil vos llegar a una zona encontrar a alguien que te are, que te ralle los campos pa plantar eucalyptus. Después, que podés conseguir gente para matar hormigas, pero ya en la parte más técnica que precisa los árboles no. Y ahora que se está en algunos lugares con el tema de cosecha con las máquinas, ya es para gente que tenga otro tipo de conocimiento de todo. De máquina y de lo que venga. Vinieron máquinas que te entregan un árbol pelado. Entonces eso no es pa la zona.

[...] (La Forestación de Sierra de Ríos) Da una tristeza, porque el tipo que viene de lejos no conoce más nada, hay estancias más grandes que ya no hay nada. Nada. Y si entras adentro te perdés como un día de cerrazón. Si es muy grande, te perdés, hay campitos en forestaciones más chicas es más fácil, lo que pasa que invadió estancias grandes ¿no?. De todo un poco, ¿no? Y ya te digo, que gane bien solo el que está adentro, trabajando. El negocio, si vos querés hacer plata es trabajar. De otra manera, no se arriesguen a mucha cosa que es complicado (Entrevista a J. D., 2017).

Otro de los ganaderos familiares entrevistados señalaba:

“Para mí, en el caso mío que vivo acá, no servía para mucho. Esto. Posiblemente alguna gente salió beneficiada con eso. Porque si tenía una deuda y vendió el campo, que de un momento subió de 300 dólares a 2000... solucionó su problema. Pero en el caso mío y a la zona nuestra no servía para nada. La prueba está que tenemos... a pocos kilómetros de acá que forestaron no hay población. Digo son campos forestados, ni ocupados por animales (1: 27) o que están llenos de mugre, son campos perdidos. No hay ni mano de obra. [...] Pero el beneficio en la zona en sí, que estamos a 10, 12 kilómetros que forestaron...ninguno. Porque mano de obra, a gente de la zona, nadie. Ni para matar hormigas dieron. Y tá, con eso como que... forestar acá en el caso que es una zona poblada vos ves que todos ranchitos, humildes, con piso de tierra, de barro, techo de paja, ¿dónde metés esa gente? Acá han vivido toda la vida. De una forma u otra, sobreviven. Y bueno, y después tuvimos la suerte que hace tres años que tenemos luz. No teníamos, y bueno creo que no nos van a forestar más porque no vamos a dejar que... Que nos vengan. [...] Siempre se habló mucho que de Centurión, que sus bichitos, que sus pájaros, que tratara como reserva, pero seguían avanzando. Y hay un lugar ahí que se llama la Estancia “La Tigra” que hay de todo, que son mil y algo de hectáreas y está todo cerro, montes y encontrás lo que busques ahí. Y la vendieron para un forestador... bueno y trajeron tractores y empezaron a arar. Pero se contradecía con lo que decían las autoridades. Que acá no se iba a forestar... Y bueno y yo ocupaba 200 hectáreas de ahí de esa estancia que las arrendaba y el campo que yo estaba, estaban arando. Pero el que ocupaba otro vecino sí lo estaban... Llamé a la prensa. Y llamé, en ese tiempo no teníamos señal. Había que subir arriba de un cerro... Y me tomé la molestia de llamar de un teléfono y al rato llamar de otro. Para que se dieran cuenta más vecinos y me llamaran. Bueno entrevista y ahí empezamos la movida. Porque la prensa nos dio una muy buena mano, ahí juntamos firmas, nos juntamos los vecinos en una reunión, se vino la Intendencia (se vino todo) y bueno. Ahí terminó...el tema de la arada y todo pero quedaron campos arados, eh, yo ocupé un campo...que eran 196 hectáreas lo ocupé 5 años que lo arrendaba alguno de los forestadores...nos daban este, pero quedaron arados y los primeros años como que eran las taipas esas que quedaron, los surcos, todo un campo de mala calidad” (Entrevista a V.D., 2017).

La perspectiva de los ganaderos familiares, su participación en el proceso de “reservar” la zona para su uso tradicional y las respuestas políticas obtenidas, quizás expliquen que al año 2012 la silvicultura apenas ocupó el 4 % de la super-

ficie de la IV Sección Policial (Centurión) y el 5 % de la XII (Sierra de Ríos), mientras los pobladores y productores ven con buenos ojos, el pasaje de la “Reserva Departamental” a la categoría “Paisaje Protegido” del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

3. Silvicultura y ganadería familiar en Arévalo

En el Censo 2004 la Novena Sección de Cerro Largo presentaba una población de 1252 habitantes, mientras que Arévalo presentaba 82 habitantes y 18 viviendas, en esta localidad en 2011 se registraron 272 habitantes, y 94 viviendas (INE, 2004; 2011).

La Declaración Jurada de DICOSE del año 2012 registra 297 establecimientos, de los cuales 198 (67 %) cuentan con menos de 500 hectáreas., concentrando 34.767 hectáreas (18 % de la superficie seccional), mientras que 99 establecimientos (33 %) de más de 500 hectáreas, detentan 159.821 hectáreas, equivalente al 82 % de la superficie declarada.

La superficie está más concentrada que en la IV Sección en 2012 (donde los estratos de menos de 500 hectáreas ocupan el 28 % de la superficie declarada), y la localidad de Arévalo ha triplicado la población.

Según los productores locales, la Novena Sección conoció las distintas etapas de la expansión forestal desde la década de los '90:

“(Acá) empezaron los productores particulares... que empezaron a plantar, este, las forestaciones grandes en aquel momento eran a ser 80, 90 hectáreas ...Y y no lo hacían en todo el campo, en ese, en ese arranque hubo bueno... mil erradas viste que después con el correr de los años se no, se ven, este, y ahí vino después en unas, yo diría que casi en el arranque, pero casi en una segunda etapa ahí sí, vinieron esos fondos de la Caja Profesional, este, que también compró campo sí y forestó, ese ya fue un escalón más gran, ahí ya, vemos forestaciones más grandes ya, no vemos forestaciones de 40, 60 o 80 hectáreas.. sí no ya empezamos a ver forestaciones de 200, 300 capaz no. [...] Que compraron campo, e... y después vino toda aquella, crisis se venía afirmando a los fines de los noventa ahí, 2000 y eso y bueno y ahí vino el crecimiento de los de, de, la forestación ahí, ahí ya empezaron la Weyerhaeuser, o sea, ahí empezaron las forestaciones más grande, la Weyerhaeuser, este...Forestal Oriental, Atlántico Sur no anduvo mucho acá, hubo, hubo especuladores como, como el Judío (Saaps)...compraban a precio de pollo, forestaban y vendían, ... y hacían brutos negocios.[...] Acá se dio fuertemente... fuertemente Weyerhaeuser, Weyerhaeuser se fue como con 7, 8 mil ha., este, y Fundación Oriental hace un negocio con la caja, le compra o le arrienda, no sé cómo fue el negocio pero digo, hace un negocio más a largo plazo con la caja, queda con todo lo de la caja, agarra un bolsón más grande y ahí empieza a ser, ahí se ubica acá y empieza a hacer la verdad, empieza a empezar a matar el negocio verdad. [...] Forestal Oriental que empezó a comprar otros

campos forestados, en ese, en ese, en ese invento de forestación que hubo que se subsidiaba viste pero... se plantaron especies que, y no se raliaron ni nada, que después pa venderlas tuvieron más de 15 años, tenían cerca de 20 años cuando se las cortaron y, y, dicho por ellos mismos fue un mal negocio” (Entrevista a E.L., 2017).

En la Declaración Jurada de DICOSE del año 2012 de Cerro Largo, los “Montes Artificiales” ocupan 83.706 hectáreas de las cuales 34 % corresponden a la IX Sección Policial, donde se sitúa el municipio de “Arévalo”. Esta zona aparece en la Declaración Jurada de DICOSE 2012 como la que tiene mayor cantidad de “Montes Artificiales” del Departamento, seguida por la VIII Sección Policial (área de influencia de la localidad Tupambaé), pero que presenta menos de la mitad de superficie plantada que su límite seccional novena. Por otra parte en la Novena Sección la silvicultura ocupa el 15 % de la superficie seccional, casi duplicando al promedio departamental (7,7 %) según la Declaración Jurada 2012 de DICOSE. Estas 28.821 hectáreas de Montes Artificiales de la Novena Sección, se concentran en un 94 % en establecimientos de más de 500 hectáreas, y en un 63 % en establecimientos mayores a 2.500 hectáreas.

Según los productores entrevistados, la preocupación de los vecinos se refiere a qué tipos de beneficios puede traer esta actividad a la zona, de alguna manera cómo sería “el derrame” hacia otros rubros del sector agrario, sin embargo, señalan las autoridades locales entrevistadas del Municipio que este tipo de forestación “derrama muy poco”. En el marco de las exigencias impuestas por la “concentración forestal” las empresas han realizado obras de infraestructura del “corredor forestal”, dentro de las que se destaca el Puente del Paso Billar sobre el arroyo El Cordobés y futuras obras sujetas a la época de cosecha de las zonas que precisen una salida por otros corredores.

Para los ganaderos familiares el nuevo contexto en el que viven “tiene sus pro y sus contra”, en términos generales consideran que ha cambiado el estilo de vida de la gente en el campo, que hoy puede acceder a la electricidad (mediante generador y panel solar en algunos entrevistas, o la llegada de la electricidad en otros casos), a una jubilación a otro nivel de consumo, que algunos sintetizan considerando que “hay otra manera de vida... la gente se ha desenvuelto de otra manera.” (Entrevista a J.D., 2017). Sin embargo, también reclaman que la zona ha cambiado mucho porque no queda gente en el campo, y aparece gente que no es de la zona generando mayor grado de inseguridad:

“Nosotros ganábamos en los concursos de majada Hicimos unos concursos de majada que fueron los concursos más grandes que hubo en el país y eso fue en el 80, en el 96, 96, 97 98. Concurso de majada más grande. Salía a conseguir las majadas, las conseguíamos acá. Visitando todo. De esa gente, cuánto hay hoy. [...] Yo la veo justamente un poco, pa atrás de eso, viste. Capaz que justamente

de 30 años pa' atrás lo que era la zona con la cantidad de gente que teníamos y...y lo que hoy "tamos" (Entrevista a E.L., 2017).

Uno de los puntos en debate entre los productores es la modalidad de acceso al pastoreo dentro los montes artificiales, ya que algunas empresas permiten el acceso a particulares y a productores asociados a los programas de plantación. Para los técnicos de las grandes empresas forestales "el principal cliente de la empresa es la planta de celulosa. Los productores que plantan (fomento) también son clientes, al igual que las empresas contratadas. El pastoreante es otro 'cliente'" (Entrevista a T.T., 2017). En este caso, "el cobro de pastoreo es igual para todo el país, entre 22, 5 y 22,3 kg de novillo por hectárea, según si está en el Programa Fomento y planta más de 100 hectáreas de forestación o no" (Entrevista a T.T., 2017).

De acuerdo a dicho contrato, "el arrendador tiene derecho a que su ganado paste en la superficie acordada, siguiendo las indicaciones que el Jefe de área y/o Supervisor de la empresa forestal le indique con respecto a mínimo y máximo de unidades técnicas ganaderas (UTG) ingresadas, salvo situaciones de sanidad de animales, escasez de forraje" (Empresa Forestal, 2015, p. 1).

También establece que la parte arrendadora podrá rescindir el contrato sin tener que excusarse por ello, su único deber es avisar con 30 días de antelación, le reintegrará al pastoreador el precio que haya pagado por adelantado, también con el mismo plazo, avisará al arrendador si debe "cosechar las plantaciones implantadas o efectuar nuevas plantaciones, reforestaciones o manejos de rebrotos", con el fin de que este retire el ganado. "Queda entendido que la empresa forestal podrá realizar todas las tareas de mantenimiento que sean necesarias en las plantaciones forestales. A vía de ejemplo, pasar rotativo, excéntrica, surcador, disquera o cualquier otra herramienta que crea conveniente, inclusive herbicida, en cualquier parte y en cualquier área de los potreros dadas en pastoreo" (Empresa Forestal, 2015, p. 1).

Los productores familiares de Arévalo señalaron en las entrevistas, que muchas veces no tienen otra opción que utilizar el pastoreo en los montes, ya que los arrendamientos en campos no se consiguen y los que hay son más caros. Sin embargo señalan que las condiciones de manejo dentro de la forestación son más desventajosas, ya que se trata de potreros grandes donde el principal problema es la aparición de hongos tóxicos:

"Pero llegó el período del hongo. Y te encarece, ¿no es? porque vos tenés que pelarte de los ocalito. [...] Llega una época que después de dar hay que sacar el ganado porque viene el hongo, ¿no?... Y sí. El hongo tenía hace, yo qué sé, cuando empezó la forestación tenía un período corto, ahora te aparece igual... antes te aparecía en febrero o marzo abril, ahora te aparece en octubre igual. No tiene problema. En cuanto calienta, así que llueve y hay humedad... Ah sí, te aparece...

sí, tienen que sacar. Qué vas a hacer...Sí, si tenés pa' dónde sacar, tenés que salir, ahora el tema es si no tenés. Si no tenés morís allí. ¿Qué vas a hacer? No tenés otra. Pero tá, digo...mueren animales, vacas,...Ah, mueren... cualquier vaca que se muera, se encarecen los [...] Nosotros acá no más este año, este, tuvimos qué en febrero. En febrero apareció bravo el hongo. Y tá y tuvimos que sacar, tuvimos dos meses y yo conseguí pastoreo. Por otro lado, ¿no es? Por suerte pude conseguir. [...] Pero ese pastoreo viste, vos pagás ese pastoreo y tenés que sumarlo a la renta que estás pagando en, porque esos dos meses que vos tas pagando de gratis sin tener animales te está encareciendo.” (Entrevista a J.D., 2017).

“Si vos tenés una forestación en esa zona, que se da la parte de hongos, y no tenés tierra pa cuando se venga el hongo, limpia, libre sin eso, ahí se te complica, en ese momento pasás trabajo. Y les ha pasado a todo el mundo. Y son muy pocas las tierras, muy buenas las tierras, acá en la 44, que no deberían haber plantado nunca, que no cría hongos. En tierras jodidas, crían todos, cuando llega...” (Entrevista a J.N.D., 2017).

También señalan que la expansión forestal en la novena sección ha reducido la posibilidad de pastoreos de campo en “arrendamiento”, precarizando la tenencia porque “antes había más arrendamientos”:

[...] había más arrendamiento, había más, yo pienso que había más, era más fácil hacer este, más o menos sabías donde alguien que le estaba sobrando pasto y te daba entrada viste,... ahora se consigue mucho pastoreo, pero no hace, no es un negocio que, cuando vos salís a hacer renta, antes, vos lograbas una renta de 4 años, y si eras buen pagador, eran 8, 10, 15, o sea, a todas las partes más o menos le servía, con la forestación cambió eso, o sea, eee.. no está tan claro de que yo este negocio lo voy a tener indefinidamente me parece a mí, digo que hoy de alguna manera este... es totalmente diferente el manejo dentro de la forestación que el manejo en el campo no!” (Entrevista a E.L., 2017).

En síntesis la novena sección presenta una historia larga de convivencia con la silvicultura, acompañando las diferentes etapas el desarrollo nacional del rubro. Para autoridades, productores y vecinos entrevistados, la expansión actual lleva a nuevas estrategias de adaptación activa tanto en el acceso a la tierra, como en la mejora de las vías de transporte locales (por donde “derrama” la actividad) que permiten un acercamiento de distancias para los traslados a otras localidades. De todas maneras existen productores entrevistados que responsabilizan a la actividad forestal por el despoblamiento de la zona y el desarraigo de productores de una campaña que 30 años atrás presentaba otro entramado social de su ruralidad.

El vínculo entre silvicultura y ganadería familiar no ocurre con la totalidad de los productores, hay quienes gustarían arrendar áreas de campo sin forestación para pastoreo, “pero no se encuentra”, entonces terminan vinculándose con la

forestación, pues pasa a ser la única opción, conforme lo relatado por algunos entrevistados.

“Si hubiera otra oportunidad de hacer negocio con campo sin forestar, yo pienso que, te dicen, pero creo que todo el mundo estaría haciendo este tipo de negocio, no estaría haciendo con las forestales, o estaría haciendo pero a otro valor,..., hoy el poder negociador lo tiene la forestal, no lo tiene el ganadero, o sea, las condiciones las pone la forestal” (Entrevista a E.L., 2017).

“Este... igual a nosotros que somos pequeños, comenzamos a involucrarnos con el eucalyptus porque era el único que nos daba para más o menos tener algún animal, en campo limpio ya no se encuentra. En estos días fui a ver un campo limpio con un cuñado mío y nos pedían 85 dólares, con una pastura de este tamaño así (muestra con el brazo la altura, aproximadamente un metro y poco). No sé si no hace 2 años que está sin uso... un campo bien flojo, que no tiene condiciones. El hombre quería hacer entender que el campo estaba bueno, y estaba bueno” (Entrevista a W.D.C., 2017).

4. La disputa por áreas de pastoreo

El vínculo entre silvicultura y ganadería familiar se da especialmente por medio de arrendamientos, o sea, vínculo indirecto, donde el productor puede apenas arrendar un área de la forestación para colocar animales a pastoreo, o puede tener un vínculo directo en el lugar mismo donde vendió su tierra para la forestación, o si todavía posee áreas de su propiedad actual con la forestación. El productor que vende su tierra para la forestación tiene prioridad y beneficios para conseguir pastoreo en esas áreas, como ya se ha mencionado.

Para las empresas, el pastoreo es más que una política o un criterio en función del tamaño o la capacidad, es una estrategia que integran los establecimientos a las actividades productivas tradicionales de la región. Según los técnicos de las empresas forestales, los productores familiares se benefician con la forestación que permite el pastoreo, argumentan que para el productor es seguro (sabe que todos los meses cuenta con una entrada fija), es una actividad a largo plazo. Para uno de los técnicos de una empresa forestal “el principal cliente de la empresa es la planta de celulosa, y también los productores que plantan, las empresas contratadas y el pastoreante son clientes”.

Además de eso, otra cuestión marcada bastante entre los productores entrevistados es que la forestación quitó lugar de donde se arrendaban campos limpios para pastoreo. Entonces queriendo o no, el ganadero familiar “queda en las manos” de las empresas forestales, según uno de los productores.

“[...] menos campo para trabajar, porque el tema es que arrendaban un campo, el pastoreo entonces tenía más lugares, este... y donde está forestado que en un

principio se decía que perfectamente se podía criar ganado en campo forestado, que sabemos que es incompatible, verdad!? (Entrevista a R.D.B., 2017).

Por otro lado, hay quienes prefieren no mantener vínculo alguno, comentan sobre la cuestión del desconocimiento de quienes forestan, no conocen los vecinos, quienes son los que están con los campos. Otros realizan algún servicio temporal para la forestación. Sin embargo, sobre esta cuestión del trabajo temporal en la forestación uno de los entrevistados alega que

“después en tema de trabajo como que, después, es muy difícil vos llegar a una zona encontrar a alguien que te are, que te ralle los campos pa plantar eucalyptus. Después, que...podés conseguir gente para matar hormigas, pero ya en la parte más técnica que precisa los árbol no. Y ahora que se está en algunos lugares con el tema de cosecha con las máquina, ya es para gente que tenga otro tipo de conocimiento de todo. De máquina y de lo que venga. Vinieron máquinas que te entregan un árbol pelado. Entonces eso no es pa la zona” (Entrevista a J.N.D., 2017).

En una visión general, los productores entrevistados comentan sobre la imposibilidad de arrendamiento la mayoría de las veces para productores pequeños. Las empresas prefieren productores con grandes áreas, no dan lugar para el pequeño, “ellos prefieren tener en el campo 3 o 4 y no tener 10 o 15 contratos chiquitos”.

Un entrevistado bastante crítico (de acuerdo a las palabras del productor) sobre la silvicultura en Arévalo, comenta que las cosas no ocurren muchas veces como las empresas predicán, que la realidad es diferente. Cita como ejemplo, un estudio que hicieron cuando surgió la Ley PPP (Participación Público Privada), con la idea de una posible ruta público-privada, y comparaban el dinero que iba a salir de ahí por medio de la forestación y la producción de ovinos que pudiera estar en aquel espacio abarcando otros aspectos que no son el económico.

“[...] Cuánta, miles y miles de ovejas ponele este, por un caso puntual, miles y miles de ovejas que no habían en este, pero más de 60 mil ovejas, no habían en este trayecto (entre Ruta 7 y Arévalo) y en ese trayecto 60 mil ovejas significaba gente instalada en el lugar, o sea, familias viviendo en el lugar que hoy no viven, significaba bueno, de comparsas de esquila, significaba este, alambradores, o sea, si vos pones todo lo que era, lo que... es muy superior a la forestal, entonces ahí cuando ellos te manejan, yo soy medio crítico con ellos ahí, cuando ellos empiezan a manejar los números cuánto dan de trabajo yo soy muy crítico, ellos aquí por ejemplo en Arévalo, serán 12 o 13 personas que gracias a la forestación trabajan, ganan muy bien todo bárbaro. [...] alguna cuadrilla ahí alambrando, la contratan aislada, pero después son cuadrillas de afuera porque son muy exigentes con las cuestiones que tienen para trabajar para ellos e inclusive le exigen mucho nivel de estudio. [...] vos agarras un tipo a de escuela nomás y no todos

lo van a seguir con la capacitación, entonces ahí se tranca también” (Entrevista a E.L., 2017).

El productor que no está vinculado con la forestación, expresa que los productores/ganaderos familiares son menos, perdiendo su lugar de vida, el que es ocupado por las empresas forestales. Relata con bastante crítica sobre el éxodo que se está dando, y que consecuentemente esto genera otros problemas sociales. Los poblados hoy, no existen más, hay la mitad de los productores que había hace 30 años atrás, lo considera una situación alarmante. “[...] hoy con una despoblación alarmante... a mí me preocupa el asunto ese porque está quedando la tierra sin gente”.

[...] cada vez somos menos, hay una lucha bastante desigual con las forestales, este, hay amenazas afueras que no las podemos, son batallas que las venimos perdiendo nomás, al principio la forestación entró en esta zona, yo estuve haciendo una, la otra vuelta estuve haciendo un poco de estudio de la zona. [...] empezó a entrar la forestación en la zona justamente y a dificultar acceso, siempre acá el problema es que las políticas nacionales ni departamentales les ha costado mucho llegar, porque estamos lejos de Montevideo y tamos lejos de Melo, eso es la realidad y entonces ta, no hay, las políticas públicas es la comisaría, o sea y después alguna escuelita rural, es lo único en políticas públicas de arriba, entonces en esa lucha este, la gente que podía salir de acá y ubicarse en otro lado mejor ubicado y se fue, y ahí fue la opción de los forestales que impulsados por una ley que los, ta que promueve la forestación, ese fue el arranque, luego claro se fue, fue agarrando más volumen. [...] y para mí se fueron haciendo cada vez más fuertes y tan llegando a todos lados” (Entrevista a E.L., 2017).

En Centurión, los productores entrevistados expresan que sufrieron cierta “presión” de las empresas forestales cuando estaban luchando juntos ante la medida departamental. Venían representantes interesados en las propiedades en que los productores estaban con problemas financieros, por ejemplo, o por ser pequeños y les decían:

“que está perdido para el estado, que está cedido para la forestación por el índice de productividad del establecimiento y tú que tienes una deuda de tanto y contribución que no vas a poder pagar, tu establecimiento va a ser para el estado, entonces le conviene vender” (Entrevista a R.D.B., 2017).

“nosotros mostramos que es posible totalmente, e hicimos lo posible e imposible, claro, hay que estar siempre atento y tuvimos un respaldo político importante, [...] solamente, el lugar solito, no puede, más tuvimos eco en la parte política, tuvimos respuesta pública” (Entrevista a R.D.B., 2017).

Actualmente, el área que existe de plantación en Centurión son de las empresas Weyerhaeuser, UPM Forestal, Montes del Plata, o Luis Saaps quien tiene mucho campo poblado, pero es manejado/administrado por otras personas,

sabiendo que luego de la cosecha no se podrá volver a plantar (conforme a la medida departamental), estas áreas están forestadas por el hecho de que ya tenían un año de actividad cuando surgió la medida departamental. En esas áreas los productores comentan que todavía no saben que van a hacer esas empresas, si vender, arrendar, por ahora queda la duda, lo cierto es que la actividad tradicional, ganadería y el campo natural van a ganar espacio en esos predios nuevamente. Algunos predios que fueron comprados y estaban siendo trabajados para comenzar el plantío de eucalyptus en el momento en que salió la medida departamental, tuvieron que parar con la forestación, entonces algunos ya invirtieron en la ganadería.

La empresa que domina el área plantada de eucalyptus y pinos en Arévalo es UPM Forestal Oriental, la zona posee el Comité Regional de Pastoreo, el que está presente en cinco regiones (Litoral Sur, Litoral Centro, Litoral Norte, Tacuarembó y Centro Sur). Otra estrategia es el Programa Fomento, el que posee 450 productores y funciona desde el año 2005, cuyo objetivo es promover la asociación entre productores rurales y UPM para integrar la forestación a sus establecimientos ganaderos, agrícolas o lecheros (no se menciona sobre suelos con prioridad forestal) (UPM Forestal, 2016). O sea, si la empresa arrienda 100 hectáreas y va a plantar 60 hectáreas, le deja al productor para que ponga sus animales en esas 40 ha. Se les da pastoreo en sus propios campos, brindando sombra y abrigo a los animales.

En el caso de Centurión, también hay despoblamiento, es más, una buena parte resistió debido a esa medida departamental, quebrando así el vínculo que pudiera haber entre la silvicultura y la ganadería familiar.

“[...] por suerte, la gran mayoría, [...] se ve algunas propiedades rodeadas por la forestación, además la gente no sale, no se desenraiza, porque es su medio de vida. [...] se ven también muchas casas que están abandonadas, además hay muchos que están en propiedades pequeñas, de 20-30 ha. un poco más, un poco menos, rodeados de forestación y no salen de ahí, porque entienden que si se desenraizarse es el peor negocio que pueden hacer. Bueno, y seguimos peleando contra ese capital, con esas... que realmente distorsionan todo y a todos” (Entrevista a R.D.B, 2017).

“Los productores que poseen vínculo con la forestación por medio de pastoreo, dicen que las mismas son bien exigentes en cuanto a contratos, equipamientos de seguridad, etc., pero la relación es buena. “Ellos son bastante exigentes, no? [...] a cada rato me llaman para mirar videos, seguridad y...y que me capacite, te exigen mil cosas. [...] pero yo estoy de acuerdo, después hay otras cositas que aguantar, porque no tengo otro lugar para ir” (Entrevista a W.D.C., 2017). Otro productor, cree que ese vínculo de pastoreo con el paso de los años puede terminar. “[...] me parece, me parece a mí, que en un futuro va a servir pa muy poquito o nada. Peste, garrapata, eso vas a tener todo, adentro por el clima que se forma...” (Entrevista a J.N.D., 2017).

5. Cambios en el paisaje y el territorio

El típico paisaje de Bioma Pampa, ya posee “otra cara” en muchas regiones. Los cambios ocurren por acciones humanas, siendo la forestación considerada por muchos investigadores una de las más agresivas en ese contexto. Independientemente del nexo existente entre los ganaderos familiares y la forestación, todos los entrevistados señalan algunos cambios que creen suceden por medio de la implantación del monocultivo de árboles.

Bachetta Apud Gonçalves (2010, s/p), señala que en Uruguay “la legislación original, que data de la década de los 80, preveía que solo las áreas que no eran propias para el cultivo y la ganadería serían usadas para silvicultura. Sin embargo, los grupos que compraban la tierra buscaban las áreas más fértiles. Otra cuestión: en el primer acuerdo, constaba que apenas 50.000 hectáreas serían utilizadas para los plantíos y hoy esa área llega a 949.000 hectáreas.”

Los cambios no se restringen solo al paisaje, también se observan en las alteraciones del campo natural, la biodiversidad, los animales, y el sistema productivo. Con relación al paisaje, la imagen es de un “desierto verde” para uno de los entrevistados, el que considera el despoblamiento bastante negativo para la región. Cuando se les preguntó sobre “¿en tu opinión, qué cambios ocurrieron en el territorio que vives?”, dos productores que viven en Arévalo comentan:

p. “enorme, enorme, enorme, enorme, esto no está ni parecido a lo que nosotros, 20 años atrás, 30 años atrás, este... yo la que más me preocupa, a mí la que más me preocupa, es que tenemos desiertos verdes, es que no tenemos gente donde, en la tierra y eso es una debilidad muy grande, porque ya vivimos con Aratirí el tema no!! ee...los políticos, hacen la cuenta, pa todo hacen la cuenta, votos, votos vs política no! Entonces, cada vez tenemos menos opinión dentro de las políticas públicas no?, en cualquier momento somos el basurero del Uruguay y del mundo acá, el día que se le antoje hacé caer un meteorito, lo van a hacé acá, porque acá no hay densidad de población (risas), los riesgos nuestros son cada vez mayores, el día que tengan que contaminar un, van a contaminar el “Taratira” porque no hay nadie a la vuelta” (Entrevista a E.L., 2017).

“te pones a mirar estas estancias que eran todas tapadas de ganado y ovejas y... ahora sólo se ven árboles no más. Cuando entras a un campo que recién fue hecha la cosecha que no tiene ni una partecita verde, eso nos entristece. Tiene que parar la mano, si no...” (Entrevista a W.D.C., 2017).

El tema de la disminución de agua, de las vertientes que secaron tiene opiniones divididas. Es sabido por todos que disminuyó. Pero, considerar que esto es solo causa de la forestación provoca dudas en uno de los productores familiares, otros creen que posee una relación directa. Según las palabras de un productor, las empresas hasta ahora cumplen con las distancias establecidas con los ma-

nantiales, ahora, los que están dentro de la propiedad de los bosques, queda la interrogante.

“Adentro mismo, bañado sí, bañado lo seca, bañado de adentro te lo seca. Te lo ayuda a que quede prácticamente seco. Pero a cierta distancia no sé a qué distancia él absorbe. Una cañada que pase por adentro, podrá seguir pasando menos agua pero que la seca hayo que no, pero un bañado posiblemente te lo seca, te lo ayuda a secar. Estamos hablando de bañado porque ellos, ellos a los bajos, a ciertos bajos, ciertas cañadas, algunos tienen que respetar las distancias de 30 metros o 70, no sé cuántos. El caso del señor este que es él particular [Luis Saaps], respeta si quiere, él no respeta ni- no sé si algún otro te lo dijo [...]. Tenés que respetar el vecino, tenés que respetar las aguas, él no. No, no respeta porque se maneja con platas propias, y las empresas lamentablemente acá les dan plata pa que planten, pa que todo tienen... las empresas verdaderas, el Estado las ayuda. Aunque sea medio vergonzoso pero es así. Ahora el caso de él no, él no pide permiso, no pide nada, llegó y plantó. Las otras llegan, primero el permiso, después le dan la plata, y todo medio así. Respeto al agua, todo el mundo dice que sí, yo no sé” (Entrevista a J.N.D., 2017).

La aparición de animales predadores se acentuó con la forestación, la presencia de zorros, carancho, pero el peor según uno de los productores es el jabalí, una invasión que llega a todos lados, según los entrevistados. El sistema productivo en sí, también sufrió alteraciones desde el punto de vista de los entrevistados, por el hecho de los animales predadores, manejos diferentes y reducción al extremo de la producción ovina. Un productor comenta sobre la cuestión del abigeato, pudiendo tener relación con la migración de personas de otras localidades que vienen a trabajar por un determinado tiempo en los bosques

“sacó la oveja... y también la forestación con su manejo de gente que no sabes quién está, ha dado también en algún temita de abigeato y eso, que también hay cosas que no las haces ahora, que las hacías antes, no te animás a hacerlas, este, o sea que en ese sentido, no sé si achacarselo de hecho a la forestación pero, sí, sí que cambió eso también, eso también de que vos no tenés la gente radicada en la tierra, es, genera una migración de muchos km de gente, ehhhh por ejemplo acá hay, por ejemplo viene una cuadrilla que son de [...], hay 20” (Entrevista a E.L., 2017).

La preocupación en cuanto al paisaje registrada en las entrevistas es específicamente sobre los campos donde hoy están los bosques y la pérdida de cantidad/calidad de los campos naturales. Llamamos de “plaga” esa situación también. Nuevamente son citadas las cuestiones de la mano de obra, referida como uno de los avatares de la expansión de la silvicultura, bien como, la visión de este productor, el lado negativo de las entradas

“y otro tipo de plaga que es a parte de la cantidad de campo que disminuye porque el animal, los animales van a alimentarse en los corredores, no!? Este, bue-

no, entonces nosotros en algunos casos por los estudios que hicimos sabíamos de esas situaciones y los hicimos ver allá, y hoy por hoy lo que se está intentando, y se dan cuenta de que teníamos razón que es incompatible la ganadería y la forestación. Entonces, bueno, esos impactos si, y sin duda digamos y hay impacto ahora porque también se decía que la forestación, digamos como argumento para que se instale generaba mano de obra, trabajo, hoy por hoy, no hay trabajo en la forestación, y lo que se dijo, que todavía no se ha movido, pero que vamos a vivir, es que cuando suceda la cosecha, toda la entrada se va a estragar por el tránsito de la maquinaria y los camiones pesados que afecta luego la movilidad, vamos a decir” (Entrevista a R.D.B., 2017).

Centurión es una excepción dentro de ese escenario a nivel del país, consiguió mantener gran parte del tradicional paisaje de la localidad. Si no fuese por la lucha de la medida departamental, la toma de conciencia de la población local por medio de ayudas de diversos sectores sean políticos, de turismo, de preservación, hoy seguro el escenario sería distinto, es decir, igual al de otras regiones. Aquí queda claro que el proceso de unión y lucha colectiva puede llevar a resultados prometedores para distintas esferas, tanto para la población local como para el espacio rural, la naturaleza en sí, su biodiversidad y la mantención de una cultura, de un modo de vida que posee extrema sincronía con la actividad tradicional de esos campos, la ganadería.

“Sin duda, estaría todo forestado, ta...si no hubiera concientización entre los habitantes y la buena información que llegó, porque permanentemente estamos recibiendo grupos de personas. [...] porque [...] quien es de allí no toma conciencia de la riqueza del lugar, y quien es de afuera si, valoriza, entonces, bueno, tuvimos que tomar conciencia, y hoy, hoy por hoy, somos los defensores de todo el paisaje, y veo que mis compañeros son tan defensores del lugar como ellos. Entonces, asumieron esa responsabilidad y todos defienden y están atentos a cualquier modificación, y cuando entra un vehículo con fines de cazar se llama a la comisaría”. “Mire que entra una camioneta, mira esto, mirá que es fulano, ellos tomaron conciencia” (Entrevista a R.D.B., 2017).

6. Consideraciones finales

En una coyuntura de expansión del complejo celulósico-forestal parece importante identificar la política de tierra en relación a la ganadería familiar y la silvicultura en Cerro Largo, al menos por dos razones: por un lado conviven ambas actividades y por otra parte buena parte de los suelos de prioridad forestal de las sierras del este (por donde se podría expandir el frente silvícola) coincide con territorios de la producción familiar.

Las dos experiencias estudiadas, mediante datos oficiales, entrevistas y tres años de observación en la Cuarta Sección, así como observaciones y entrevistas recientes en la Novena Sección, nos permite contrastar las dos situaciones más diversas en esta temática del Departamento de Cerro Largo, ambas sobre suelos

de prioridad forestal. Una sección que desde el año 2007 viene “protegiendo” ambientalmente su biodiversidad, y otra sección que se homogeniza progresivamente con pocas especies de eucalyptus a manos de una misma empresa vinculada a las mega plantas de celulosa.

Además de diferencias en los paisajes, también encontramos contrastes en la toma de posición de los ganaderos familiares frente a las autoridades y las empresas. Existiendo un proceso que podemos considerar de resistencia pública (SCOTT, 2000) a la silvicultura de parte de ganaderos territorializados en Centurión, y un proceso de adaptación activa en la novena sección, aunque se expresen discursos opositores en el plano de la infrapolítica (SCOTT, 2000).

Los productores ganaderos entrevistados no dudan en seguir haciendo lo que hacen aunque las condiciones cambien. Su política de acceso, uso y tenencia tierra se adapta a las diversas circunstancias impuestas por las intervenciones del mercado o del Estado. La política de las empresas forestales también ha demostrado previsibilidad para abaratar constantemente los costos, en un sector altamente competitivo, concentrado y con mucha incorporación de tecnología de punta. La política departamental y nacional de tierras ha acompañado tanto el empuje forestal en la novena sección, como la protección en la cuarta.

Ante la eventual construcción de una segunda planta de celulosa de UPM en el centro norte del país, si bien habría un mayor acercamiento a la posible industria de las plantaciones sobre suelos de prioridad forestal aún no forestados en el Departamento de Cerro Largo, siguen vigentes las consideraciones del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) de Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Universidad de la República) sobre el “muy escaso o nulo el nivel de información pública sobre cuáles serían las eventuales zonas para la expansión de las plantaciones forestales” (ITU, 2016) ya que otros factores entran en juego, a cuya identificación también este artículo pretendió aportar.

7. Referencias bibliográficas

CARÁMBULA, M. *Territorialización de la Cadena Global de Valor Forestal en Uruguay*. Claves metamórficas para la comprensión del problema agrario, Tesis para optar al título de Doctor en Estudios Sociales Agrarios, Centro de Estudio Avanzados Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina. 2015.

Comisión Nacional de Estudio Agroeconómico de la Tierra (CONEAT) (1979). “*Grupos de suelos CONEAT. Índices de productividad*”, Ministerio de Agricultura y Pesca, Montevideo.

CPA-FERRERE, Impacto Socioeconómico de UPM Uruguay en 2015, Disponible en:

<http://www.upm.uy/SiteCollectionDocuments/noticias/CPA-Ferrere-Estudio-de-Impacto-Socioecon%C3%B3mico-de-UPM-2015-RESUMEN.pdf> Último Acceso: diciembre de 2017.

Ganaderos familiares y forestación en Cerro Largo
Perspectivas locales en Arévalo y Centurión

- EMPRESA FORESTAL, *Contrato de Pastoreo*, Tacuarembó, 2015.
- FORESTAL ORIENTAL, *Resumen público del plan de manejo forestal del grupo de certificación*, 2016, Disponible en: [http://www.upm.uy/SiteCollectionDocuments/forestal-oriental/Plan %20de %20manejo %20Grupo %20de %20Certificacion %20Forestal %20Resumen %20Publico %20.pdf](http://www.upm.uy/SiteCollectionDocuments/forestal-oriental/Plan%20de%20manejo%20Grupo%20de%20Certificacion%20Forestal%20Resumen%20Publico%20.pdf) Último Acceso: diciembre de 2017
- GAUTREAU, P. Florestación, *Territorio y Ambiente*. 25 años de silvicultura transnacional en Uruguay, Brasil y Argentina. Montevideo. Uruguay. Ed. Trilce, 2014.
- GONÇALVES, G. M. *Pampa: um bioma ameaçado*. 2010. In: Jornalismo ambiental. Disponible en: <http://multiversoipa.metodistadosul.edu.br/jornalismo/portfoliojornalismo/jornalismo-especializado/196-pampa>. Acceso em: 25 set. 2017.
- Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) de Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Universidad de la República), 2017. Disponible en: www.fadu.edu.uy/itu. Acceso em: 27 set. 2017.
- INE. Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población, 2004, 2011. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/censos-2011>. Acceso em: 30 out. 2017.
- IDCL. Intendencia Departamental de Cerro Largo, Directrices de Ordenamiento Territorial, Melo, 2016. Disponible en: <http://www.cerrolargo.gub.uy/descripcion.html>. Acceso en: 30 out. 2017.
- MGAP. Censo General Agropecuario.2011.Resultados definitivos. Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/oficina-de-programacion-y-politicas-agropecuarias/descarga/censo-general>. Acceso en: 30 out. 2017.
- MGAP-DICOSE. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. División de Contralor de Semovientes. Declaración Jurada 2012, Montevideo. Uruguay. 2013.
- MGAP-OPYPA. *Los suelos de prioridad forestal y su productividad*. Analisis sectorial y cadenas productivas. Temas de política. Estudios. Anuario opypa 2016. Montevideo. 2016. Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/oficina-de-programacion-y-politicas-agropecuarias/estadisticas-y-documentos/30-01-8>. Acceso en: 27 out. 2017.
- MGAP-DIEA. 2015. *Regiones Agropecuarias del Uruguay*. Montevideo. Disponible en: PÉREZ ARRARTE, A., (Comp.), Desarrollo forestal y medio ambiente, CIEDUR, Mdeo., 1993.
- POU, R. *Forestación en Uruguay*. Una apuesta al porvenir. Plus-Ultra Ed.,Mdeo., 2015
- SCOTT, J. *Los dominados y el arte de la resistencia*. Discursos Ocultos. México, 2000.
- UPM FORESTAL ORIENTAL. Informe anual 2016. 2016. 66 p. Disponible en: [http://www.upm.uy/SiteCollectionDocuments/forestaloriental/Informe %20anual %20UPM %20Forestal %20Oriental %202016.pdf](http://www.upm.uy/SiteCollectionDocuments/forestaloriental/Informe%20anual%20UPM%20Forestal%20Oriental%202016.pdf). Acceso en: 25 set. 2017.

Clivajes nacionales y territoriales frente a las energías renovables

Una mirada desde el Noreste del Uruguay

Amalia Stuhldreher¹ y Virginia Morales Olmos²

Resumen

El presente trabajo apunta a dimensionar los efectos de la radicación de inversiones en el sector de las energías renovables en la región Noreste del Uruguay (departamentos de Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo), en el marco de las políticas nacionales de conversión de la matriz energética del país. En ese contexto se analizan los clivajes existentes a nivel nacional y territorial en cuanto a las percepciones de diferentes tipos de actores respecto a las implicancias de la presencia de dichos emprendimientos en el territorio estudiado y su posible impacto como dinamizador del desarrollo sustentable para una región caracterizada por su rezago histórico respecto al resto del país. Como estrategia metodológica se recurren a los métodos combinados, conjugando abordajes cualitativos y cuantitativos.

Palabras clave: energías renovables, desarrollo territorial, región Noreste Uruguay.

Introducción

Durante la última década se han desarrollado en Uruguay un conjunto de políticas que apuntan a la diversificación de la matriz energética, a partir de la aprobación en 2008 por parte del Poder Ejecutivo de los lineamientos de la política energética que regirá hasta 2030. Durante este proceso se enfatizó la necesidad de promover la generación y uso de energías renovables, fijándose como objetivo para el año 2015 que las mismas cubrieran en un 50 % las demandas de energía del país. Acorde con esas aspiraciones, en 2010 se definió el Acuerdo de la Comisión Interpartidaria para diseñar una política de Estado en el área de la energía, lo que hizo de Uruguay un caso paradigmático en el contexto de la región latinoamericana en lo que respecta a los acuerdos generados entre los diferentes actores y partidos políticos en un sector estratégico para el desarrollo nacional.

1 Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social – IDIIS.

2 Departamento de Ciencias Económicas) Sede Tacuarembó - UdelaR.

La implementación de la batería de políticas nacionales tuvo diferentes focos territoriales, ya que implicó la radicación de emprendimientos públicos y privados asociados a la generación de energía en algunos departamentos del país. Por esa razón cabría esperar que la política planteada a nivel nacional también tuviera impactos diferenciales a nivel de las distintas regiones. En forma inversa puede decirse que la consideración de los impactos de la radicación de inversiones en el sector de las energías renovables en un territorio determinado no puede circunscribirse a un abordaje territorial, lo que implica la necesidad de considerar expresamente la dimensión nacional.

Considerando la evolución de la política energética nacional, este trabajo procura dimensionar los efectos de la radicación de inversiones en el sector de las energías renovables en la región Noreste del Uruguay (departamentos de Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo), cuya magnitud puede considerarse significativa en comparación con otros territorios. En ese contexto, este trabajo busca analizar asimismo los clivajes existentes a nivel nacional y territorial en cuanto a las percepciones de diferentes tipos de actores respecto a las implicancias de la presencia de dichos emprendimientos en el territorio estudiado y su posible impacto como dinamizador del desarrollo sustentable para una región caracterizada por su rezo histórico respecto al resto del país.

En términos de supuestos analíticos que subyacen a la presente investigación, se entiende que el análisis de la matriz energética (y de la política energética asociada) ofrece información relevante para comprender la orientación de las decisiones en cuanto a los caminos de desarrollo de una sociedad. La matriz energética se entiende en ese sentido como una construcción social (Bertoni et al, 2010).

Por otra parte cabe señalar que este análisis se inscribe en una línea de trabajo que ya registra antecedentes (Stuhldreher y Morales Olmos, 2017), donde desde el punto de vista metodológico se aplican métodos combinados de análisis que abarcan un componente cualitativo y un componente cuantitativo. De acuerdo con Pardo (2011) puede afirmarse que tras la evolución de los debates metodológicos que marcaron las últimas décadas, actualmente el abordaje de los métodos combinados permitiría recurrir a una gradación de opciones, donde la estrategia metodológica se desarrolla estableciendo un diálogo entre las diversas posibilidades disponibles.

Con esta concepción metodológica como punto de partida, el componente cuantitativo del trabajo estima las inversiones en energías renovables en la región en los últimos años, analizando las mismas según diferentes características: origen del capital, fuente de la energía, potencia y departamento. La clasificación de estas inversiones por origen del capital permite analizar la presencia de capital extranjero y nacional, y/o público y privado en este tipo de emprendimientos.

La clasificación por fuente de energía permite inferir el tipo de impacto económico que las mismas pueden tener. La potencia indica la envergadura del proyecto en la potencia nacional. Finalmente, la clasificación por departamento posibilita analizar si hay desigualdades entre los departamentos.

Por otra parte, el componente cualitativo de la presente investigación se remite a los antecedentes mencionados y recoge los insumos de dieciséis entrevistas efectuadas entre septiembre de 2015 y abril de 2018 a actores nacionales y locales de los tres departamentos aquí considerados, tanto del sector público como del sector privado. A través de estas entrevistas se busca analizar la percepción de dichos actores respecto a las implicancias de la presencia de las “nuevas” energías renovables en la región Noreste. De esa forma se procura recabar elementos que indiquen si existe efectivamente una evaluación diferente por parte de los mencionados actores en lo que respecta a los impactos de las políticas energéticas impulsadas desde el nivel nacional, así como de sus posibles efectos para la promoción del desarrollo sostenible del territorio. En esa lógica, un abordaje del clivaje nacional-territorial contribuiría a complejizar y problematizar posibles conflictos de intereses u oposición de visiones, que no se evidencian necesariamente en un abordaje territorial (Stuhldreher y Morales Olmos, 2017).

1. Política energética nacional y efectos sobre el territorio de la región Noreste

Teniendo en cuenta que la decisión en torno de la matriz energética tiene un fuerte componente nacional, cabe en primer término mencionar que los lineamientos centrales de la política energética sirvieron de contexto para el proceso de radicación de inversiones en el sector de las energías renovables del territorio aquí estudiado. Asociado a la experiencia de la severa crisis socioeconómica que marcó el comienzo del siglo XXI en Uruguay, desde 2004 el gobierno encabezado por Tabaré Vázquez impulsó una profunda discusión sobre política energética, con involucramiento de un amplio espectro de actores, donde se buscó definir lineamientos estratégicos para el país, incluyendo las energías renovables. En ese marco, en 2008 el Poder Ejecutivo aprobó la política energética que debía regir hasta 2030. Esto desembocó en el Acuerdo de 2010 de la Comisión Interpartidaria que aspiraba formular una política de Estado en el área de energía. Se definieron así objetivos tales como la independencia energética en el marco de integración regional, con políticas económica y ambientalmente sustentables para un país productivo con justicia social (Otegui, 2010).

Entre las metas establecidas para el año 2015 se destacó en especial el objetivo de que las fuentes de energía autóctonas renovables alcanzaran un 50 % de la matriz energética primaria total, así como que la participación de las energías renovables no tradicionales llegara al 25 % de la generación eléctrica total (incluyendo la energía eólica, la biomasa, el bioetanol, el biodiesel, la energía

solar-térmica y las pequeñas centrales hidroeléctricas (PCH). Para la consecución de dichas metas se recurrió a un amplio espectro de instrumentos encuadrados en un nuevo marco jurídico que continúa vigente (Stuhldreher y Morales Olmos, 2017: 145-146).

En forma significativa los objetivos propuestos para el 2015 no sólo se cumplieron, sino que incluso fueron rápidamente superados: de acuerdo con datos del Balance Energético Preliminar del MIEM (Ministerio de Industria, Energía y Minería) en el año 2014 el 93 % de la energía eléctrica fue de origen renovable (MIEM, 2014), siendo la producción más alta de los diez años previos (12.968,3 gigavoltios/hora). Por otra parte, en dicho año la exportación de energía al exterior (principalmente Argentina) fue seis veces más grande que el volumen comercializado en 2013.

El nuevo marco político-jurídico permitió un proceso de inversión de gran importancia para el Uruguay, que para el año 2014 ya superaba los 7000 millones de dólares (US\$), con una inversión en infraestructura energética de más del 3 % del PIB (Producto Interno Bruto) nacional (Uruguay XXI, 2014; MVOTMA/MIEM/AECID, 2014). Todo esto posicionó a Uruguay ya en 2012 como el país con mayor porcentaje de su PIB invertido en energía renovable, mientras que en 2014 alcanzaba la mayor tasa de crecimiento de las inversiones en energías limpias dentro de América Latina. Para 2016 Uruguay era el país con el mayor porcentaje de energía eólica de todo el mundo.

Este proceso tuvo impactos significativos en un territorio como el de la región Noreste (departamentos de Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo), de escasa diversificación económico-productiva. Destaca aquí la actividad primaria (ganadería extensiva, forestación, arroz), sumándose algunas industrias vinculadas a la fase primaria (frigorífico, arroceras, aserraderos así como una fábrica de contrachapados y tableros) y finalmente el sector de comercio, con las particularidades de la cercanía de la frontera con Brasil (Darscht y Villaluenga, 2016: 6 y ss.; Barrenechea & Troncoso, 2005; Barrenechea, Rodríguez Miranda & Troncoso, 2008a, 2008b).

En términos demográficos, a través de la comparación intercensal 2004-2011 es posible constatar la disminución de la población radicada en la región, que se redujo de 281.974 a 277.995 personas residentes en el Noreste. Por otra parte, el territorio se caracteriza por un perfil de rezago en términos del bienestar de la población en comparación con el resto del Uruguay. Así, tomando datos provenientes del Censo de 2011 y aplicando la metodología del cálculo de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay (Calvo, 2013: 31-32) identifica que los tres departamentos mencionados concentran los porcentajes más altos de población con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI): Rivera (45,4 %), Tacuarembó (45,2 %) y Cerro

Largo (44,8), a los que se suman también Artigas (54,4 %), Salto (49,4 %). Debe subrayarse así la brecha existente entre estos departamentos y Montevideo, exponiendo la heterogeneidad y desigualdad dentro del territorio uruguayo que se mantiene durante décadas. Debe además mencionarse la diferenciación a nivel intradepartamental, en la medida que los niveles de vida son significativamente menores en las ciudades pequeñas (Veiga, 2015, 37 y ss.). Para los departamentos de la región los expertos señalan además los peligros de la fragmentación dual de la sociedad (Laurinaga y Pastori, 2016: 8 y ss.).

En ese marco de relativo rezago social y de escasa diversificación productiva, durante los últimos años estudios prospectivos como la “Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos Productivos” (OPP, 2009a) realizado por el Área de Desarrollo y Planificación de la OPP (Oficina de Planificación y Presupuesto) de la Presidencia de la República visualizaron al sector las energías renovables como un factor que podría favorecer una nueva dinámica del territorio. El análisis preveía una reducción de la participación de la región Norte en la generación del PIB nacional al 2030, por lo que se imponía el desafío de impulsar la diversificación productiva y la introducción de actividades más intensivas en conocimiento y que permitan generar mayor valor agregado (OPP, 2009a, 2009b). Junto con la pérdida de posiciones frente a otras regiones, el estudio prospectivo señalaba que las energías renovables (junto a las cadenas de valor en torno a lo forestal-maderero y la asociatividad de los pequeños productores rurales) constituían uno de los ejes productivos que eventualmente podría generar “rupturas” en la senda de crecimiento prevista para la región, contribuyendo a quebrar los “techos” históricos de crecimiento del territorio (OPP, 2009c).

2. Inversiones en la región Noreste

En el marco del componente cuantitativo de la presente investigación, la estimación del monto de inversiones en energías renovables en la región Noreste se realizó utilizando fuentes de información secundaria y se complementó con datos de la Comisión para la Promoción de Inversiones (COMAP). En un caso la inversión no estaba disponible por lo cual se asumió un costo de inversión promedio por megawatt (MW). La potencia total instalada es de 499,5 MW y el monto total de inversiones asciende a 1151,95 millones de US\$³ (Cuadro 1). La mayoría de las inversiones tiene participación de capital extranjero, ya sea en su totalidad o en combinación con capital nacional.

Con relación a las fuentes de generación de energía, de las diez inversiones identificadas en el Noreste, la mitad provienen del recurso natural viento en tanto que las restantes provienen de biomasa forestal. Tacuarembó destaca en

3 En base a nuevos datos disponibles se realizaron ajustes a una versión anterior de esta investigación.

la región por haber atraído la mayor cantidad de emprendimientos en energías renovables, así como por contar con el mayor monto de inversiones radicadas entre los tres departamentos de la región Noreste. La región ha participado con aproximadamente 16% de las inversiones realizadas a nivel nacional hasta el momento.

Figura 1. Inversiones energías renovables en la región Noreste de Uruguay

| Nombre | Fuente | Inversión (mill. US\$) | Potencia (MW) | Origen del capital | Localización |
|-----------------------|---------|------------------------|---------------|--------------------|--------------|
| Fenirol | Biomasa | 26,8 | 10 | Uruguay/Grecia | Tacuarembó |
| Weyerhaeuser SA | Biomasa | 30(1) | 12 | Estados Unidos | Tacuarembó |
| Palmatir | Viento | 144,1 | 50 | España | Tacuarembó |
| Bioenergy SA | Biomasa | 105,6 | 43 | Uruguay/otros | Tacuarembó |
| Aguas Leguas | Viento | 300,0 | 117 | Alemania/Uruguay | Tacuarembó |
| Pampa | Viento | 275,0 | 140 | España/Uruguay | Tacuarembó |
| Estrellada (Melowind) | Viento | 105,7 | 50 | Italia | Cerro Largo |
| Ladaner | Viento | 121,6 | 58 | Alemania/Uruguay | Cerro Largo |
| Ponlar (Fymnsa) | Biomasa | 13,0 | 7,5 | Uruguay | Rivera |
| BioEner SA | Biomasa | 26,7 | 12 | Uruguay | Rivera |

Estimado asumiendo un costo de 2.5 mill US\$/MW. Fuente: construido en base a datos de Uruguay XXI (2014), "Diez proyectos" (2013), "Parque eólico "Pampa" (2014), Forestalweb (2010), "Entrevista" (2010), MIEM (2015), "Inversión italiana" (2015), "Bioenergy construirá planta" (2015) y COMAP (2017).

En este trabajo en proceso se ha considerado la conveniencia de utilizar el método Costo-Beneficio para medir el impacto de estas inversiones en el territorio. Este método busca medir el impacto económico de una nueva actividad, o un cambio en una actividad, en el bienestar de un país o región (OPP, 2014). El punto de partida para realizar el análisis costo-beneficio es la correcta identificación de costos y beneficios, es decir, considerar aquellos que afectarán el bienestar de la economía en su conjunto y que se generan a partir de la modificación en el sector (Roche, 2013). Dentro de los costos y beneficios que se consideran en el análisis al cual se está haciendo referencia, se incluyen efectos indirectos o externalidades, los cuales afectan a terceros y no son tenidos en cuenta cuando se realizan evaluaciones desde el punto de vista privado.

Los efectos que generan este tipo de inversiones, identificados en la literatura sobre posibles derrames, se relacionan frecuentemente con empleo, exportación

taciones e investigación y desarrollo (I+D). En el caso del empleo, de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Unión Europea (UE), las inversiones en energías renovables generan empleo (OIT & UE, 2012), aunque el impacto en la generación de empleo debe relativizarse de acuerdo con la fuente de generación de energía. En el caso de la energía a partir de biomasa forestal, en la mayoría de los casos se realiza una actividad de cogeneración de energía a partir de generación de vapor, por lo tanto, el empleo generado estará directamente vinculado al nivel de actividad de la industria principal. En el caso de la energía generada a partir del viento, energía eólica, la generación de empleo se concentra en las fases de construcción de los proyectos, en tanto en la fase de funcionamiento, la demanda de empleo es menor.

En el caso de las exportaciones, no es posible “aislar” las exportaciones que provengan del territorio de esta región de las que se produzcan en el país. Una opción podría ser relacionar las exportaciones por empresa con las empresas que han invertido en el territorio, sin embargo, la energía parece ser un bien de uso nacional a pesar que la “producción” se realice en el territorio. El hecho que muchas inversiones en energía eólica se realizan por las mismas firmas en diferentes partes del país, hacen aún más complejo el análisis a nivel territorial. En este sentido, se analizaron las exportaciones de energía a nivel nacional. Se observó que el comercio exterior es una actividad incipiente y, al momento, puntual. Según datos de Uruguay XXI, si consideramos el período 2001-2018, se registran exportaciones de energía eléctrica en los años 2017 y 2018 a Brasil y Argentina, mayoritariamente por parte de UTE y, en menor monto, directamente por parte de un privado (Uruguay XXI, 2018). Por lo tanto, el incremento de las exportaciones del país por las inversiones en energías renovables parece ser un efecto incipiente, y no es posible aún estimar la trayectoria de este efecto, ya que el mismo depende, no solamente de factores internos al país como ser la oferta y demanda de energía eléctrica, sino también de factores externos, como ser la oferta de energía eléctrica en países vecinos que se relaciona indirectamente con las políticas llevadas adelante por los países de la región. Finalmente, un factor adicional incide sobre el comportamiento de las exportaciones y es el costo de producción de la energía. Recientemente, Uruguay ha realizado compras de energía en el exterior, a pesar de contar con suficiente oferta de energía. Este hecho se explica por los costos de producción: la energía producida por Argentina fue más barata que producirla en Uruguay (Noguez, 2018).

Finalmente, en el caso de la I+D, también es difícil aislar analíticamente la variable del territorio. Analizando la composición de la inversión por origen del capital, es interesante destacar en el caso de las inversiones en energías renovables en el Noreste de Uruguay es la “importación” de conocimiento desde el extranjero.

3. Clivajes en las percepciones de las “nuevas” energías renovables por parte de los actores locales y nacionales

Como ya se mencionó, a partir de estudios anteriores (Stuhldreher y Morales Olmos, 2017) se constata la necesidad de complejizar la discusión en torno a los impactos de la radicación en la región de inversiones en el sector de las energías renovables, así como la forma en que éstos son percibidos por un espectro de actores de distintos niveles territoriales y ámbitos de actuación diferente. Recurriendo a un diseño metodológico que contempla la utilización de métodos combinados, el componente cualitativo del presente trabajo busca brindar evidencia empírica que permita una interpretación más asertiva de los datos recabados en el componente cuantitativo del análisis. Partiendo de esta concepción, este trabajo contempla una secuencia total de dieciséis entrevistas semiestructuradas: mientras que entre setiembre de 2015 y fines de 2016 se realizaron trece entrevistas, en una segunda etapa entre 2017 y abril de 2018 se efectuaron tres entrevistas más. Específicamente, en la segunda etapa el acento se puso en la identificación de posibles clivajes de las percepciones diferenciales, atendiendo a eventuales consensos o disensos, así como posibles conflictos y abordajes para su resolución.

Continuando con el abordaje planteado en los estudios precedentes ya mencionados, la estructura de las entrevistas contempla tres hilos conductores, que se retoman en los apartados siguientes: en primer término, se presentan las percepciones de los distintos actores respecto al significado del tema energético para el desarrollo del Uruguay, así como la evaluación de la transición de la matriz energética de los últimos años. Asociado a esto se registran los juicios respecto a la factibilidad de un modelo de desarrollo para Uruguay cuya base se remita fuertemente a las energías renovables. En segundo término, se consideran las percepciones de los actores respecto a los impactos de las energías renovables en el territorio considerado y sus eventuales aportes a la dinamización de sus procesos de desarrollo. En tercer lugar, se indagan las percepciones respecto al eventual diferencial que aporta la presencia de las energías renovables en este territorio en particular, así como las opiniones respecto a la posibilidad de construir a futuro una “marca territorial” en torno al carácter sustentable de la energía producida en la región.

4.1. Percepciones sobre la transición de la matriz energética nacional y factibilidad del modelo en términos de desarrollo

En lo tocante a las apreciaciones sobre la transformación de la matriz energética uruguaya cabe subrayar la convergencia de las percepciones de actores de diversos niveles y ámbitos en torno a una valoración positiva. Entre los principales argumentos se menciona la importancia de contar con una política de Estado que promueva claramente el tránsito hacia un modelo energético sus-

tentable, que proporcione posibilidades de efectuar una proyección a futuro y que reduzca la dependencia del país respecto a recursos energéticos foráneos. Junto con la mención de aspectos ligados a la soberanía y a la autonomía energética del país, los actores mencionan las ventajas de la diversificación de las fuentes energéticas.⁴ Según varios actores consultados, las energías renovables permitirían reducir progresivamente la dependencia de los combustibles fósiles y relativizar los impactos de la fluctuación de los precios internacionales. Frente a una eventual crisis energética en un mundo que se concibe como inestable, esto representaría un reaseguro de la disponibilidad de energía por la cercanía con el recurso, según la percepción de los actores locales (“el sol, el viento y los árboles están acá”).⁵ Asimismo, desde una perspectiva histórica algunos actores a nivel nacional y local hacen referencia a la reducción de la dependencia de las condiciones meteorológicas y la cantidad de lluvias con sus repercusiones en las represas productoras de energía hidráulica, así como la reducción de los costos de las centrales térmicas.⁶ Por su parte, algunos actores locales sugieren que Uruguay podría estar posicionándose como un modelo para otros países.⁷ Desde una consideración crítica, algunos actores nacionales señalan que pese a lo positivo del proceso global, la reconversión de la matriz energética del Uruguay probablemente se haya efectuado a una velocidad muy rápida, cuando eventualmente debió haberse hecho en forma escalonada, lo que hubiera repercutido en precios más bajos y un mejor acompañamiento de la demanda.⁸

En forma prácticamente unánime actores de diversos niveles y ámbitos de actuación subrayan como factor positivo el aporte de la transformación de la matriz energética en términos de sustentabilidad ambiental. Este aspecto es mencionado en forma transversal, enfatizándose las implicancias en términos de responsabilidad con el planeta y las personas. Más allá de la pertenencia de algunos actores al gobierno nacional y departamental, con sus diferentes adscrip-

4 Como ejemplo pueden mencionarse las entrevistas efectuadas a nivel tanto nacional como local, tanto en el ámbito público como en el privado, tales como las que se realizaron a la Ing. Olga Otegui, a cargo de la Dirección Nacional de Energía (DNE) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) (31/7/2017), así como al Ing. Juan Isasa, de la empresa FENIROL / ERT (Energías Renovables de Tacuarembó) (3/4/2018).

5 Entrevista a Daniel Cal, Director del Centro Universitario de Tacuarembó (UdelaR) e integrante de la Comisión Directiva de la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó (ADT) (30/9/2015); entrevista a Francisco Centurión, gerente de la ADR (22/9/2015); entrevista al Ing. Agr. Aler Donadío, Fundación INDRA (22/9/2015).

6 Entrevistas efectuadas al Ing. Gerardo Ferreño, referente de la firma VENTUS y Gerente de Generación de UTE entre los años 1993 y 2015 (6/3/2018), así como a Julio Cuello, Presidente de la Asociación Comercial e Industrial de Rivera (ACIR) (8/4/2016).

7 Entrevistas al Ing. Agr. Andrés Berrutti (2/10/2015), así como entrevista a José Almada Sad, Dirección de Medioambiente de la Intendencia Departamental de Rivera (IDR) (22/9/2015).

8 Entrevistas efectuadas al Ing. Gerardo Ferreño, referente de la firma VENTUS y Gerente de Generación de UTE entre los años 1993 y 2015 (6/3/2018).

ciones político-partidarias, los entrevistados destacan la capacidad demostrada por Uruguay para consensuar un modelo en materia energética.⁹

Considerando las diferentes fuentes de “nuevas” energías renovables que han sido impulsadas en Uruguay, resultan significativas las diversas realidades de los departamentos aquí considerados. Concretamente, en Tacuarembó los entrevistados se refieren frecuentemente a los parques de energía eólica y a los emprendimientos de generación de energía a partir de biomasa. En Cerro Largo se focaliza la energía eólica, considerando a su territorio como el mejor posicionado del Uruguay.¹⁰ En Rivera, los entrevistados se refieren sobre todo a los emprendimientos de generación de energía a partir de biomasa, así como la importancia de la instalación de calentadores solares. Desde los ámbitos del gobierno departamental se menciona asimismo la intención de avanzar en la generación de energía a partir de basura, con una proyección regional.¹¹

Respecto al interrogante acerca de la efectiva factibilidad de un modelo nacional basado fuertemente en las energías renovables y que paralelamente salga al encuentro de las demandas de desarrollo del país, los entrevistados se refieren frecuentemente al hecho de que por momento la generación de energía en Uruguay es 100 % renovable. De cara al futuro algunos referentes invocan como indicador de dicha factibilidad la cantidad y diversidad de proyectos de inversión que ya se han hecho efectivos: esto haría evidente que no se estaría frente a un fenómeno circunstancial impulsado por una determinada política pública “de escritorio”.¹² Sin embargo, más allá de este consenso genérico, algunos referentes locales del sector privado señalan que el crecimiento eventual de los emprendimientos de generación de energía a partir de biomasa sólo sería viable a través de la consolidación de emprendimientos asociados al sector foresto-industrial al estilo de empresas como LUMIN o Frutifor, adoptando el formato de cogeneración:¹³ (“Si lográramos desarrollar la industria forestal en la región dado el volumen de forestación que existe, podríamos tener industrias que integren la cogeneración haciendo más eficiente el uso de la energía y el aprovechamiento de los subproductos que genera la industria. Hoy no tiene sentido que cortes un árbol y lo uses íntegramente para energía”).

Entre los clivajes en las percepciones entre diferentes ámbitos de actuación, puede mencionarse que desde el sector privado radicado en el territorio se seña-

9 Entrevistas a Ing. Olga Otegui, a cargo de la Dirección Nacional de Energía (DNE) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) (31/7/2017), así como entrevista a Sergio Botana, Intendente de Cerro Largo (2/10/2015).

10 Entrevista a Rosendo García, referente de la Agencia de Desarrollo de Cerro Largo (3/10/2015).

11 Entrevista a José Almada Sad, Dirección de Medioambiente, IDR (22/9/2015).

12 Entrevista a Francisco Centurión, gerente de la Agencia de Desarrollo de Rivera (22/9/2015).

13 Entrevista al Ing. Juan Isasa, de la empresa Fenirol/ERT (Energías Renovables de Tacuarembó) (3/4/2018).

lan las disparidades del precio que se define para la generación eólica y la generación a partir de biomasa: concretamente se hace referencia al aprovechamiento que hizo Uruguay de la crisis del euro para beneficiarse de bajos costos de inversión en equipos para generación de energía eólica (por los proyectos suspendidos en Europa). Esto habría determinado una reducción de los precios de la energía generada a partir de esa fuente, lo que según esta visión se pretendió extender a los precios de la energía generada a partir de otras fuentes (biomasa y solar), lo que habría afectado las posibilidades de desarrollo de esas fuentes y que en algunos casos habría generados conflictos y litigios con el sector público (UTE).¹⁴

Por otra parte, la valoración positiva de la transformación de la matriz energética a nivel nacional conlleva algunos impulsos para los niveles departamentales de gobierno. Así, por ejemplo se plantea la posibilidad de profundizar localmente el modelo con iniciativas como las del Intendente de Cerro Largo, que aspira a convertirlo en el primer departamento que abastezca totalmente su consumo de energía en base a las energías renovables, estableciendo una meta para el período de gobierno en curso.¹⁵ Asimismo espacios de articulación interinstitucional como la Mesa de Desarrollo Local (MDL) de Tacuarembó plantearon en su Plan Estratégico 2015-2017 la meta de impulsar una gobernanza territorial que implique la promoción de las energías renovables como distintivo de dicho departamento. Sin embargo, después de dos años de haberse planteado el objetivo se constatan las dificultades para la implementación efectiva de dicha aspiración. Por otra parte, el ejercicio de prospectiva territorial efectuado en Tacuarembó junto con la División de Planificación de la OPP durante 2016 y 2017 “Visión 2050: Tacuarembó en la región Norte” también menciona entre sus prioridades la necesidad de impulsar las energías renovables como base de su modelo de desarrollo (OPP, 2017).

4.2. Percepciones respecto a los impactos de las energías renovables en la región Noreste

Las valoraciones respecto a eventuales impactos de las energías renovables en el territorio recogen elementos del paradigma del desarrollo humano sustentable y contemplan diversas dimensiones. En términos de los posibles impactos económicos y de promoción del crecimiento económico algunos referentes locales interpretan que la presencia de energías renovables viabiliza procesos hoy inexistentes, dado que desde esa perspectiva no es posible pensar en industrialización.¹⁶ Aunque afirmaciones de este tipo no se condicen con el hecho de que la energía generada a nivel territorial se vuelca en una matriz nacional que provee

14 Entrevista al Ing. Juan Isasa, de la empresa Feniro/ERT (Energías Renovables de Tacuarembó) (3/4/2018).

15 Entrevista a Sergio Botana, Intendente de Cerro Largo (2/10/2015).

16 Entrevista a Sergio Botana, Intendente de Cerro Largo (2/10/2015).

cualquier punto del país, desde el punto de vista discursivo ilustran la aspiración a diversificar el perfil productivo de una región caracterizada por la producción agropecuaria, en particular, la ganadería extensiva. Al mismo tiempo, los mismos actores hacen mención de la vinculación entre la presencia de las energías renovables como punto de partida para un tipo de producción más orientado a estándares ecológicos estableciendo un puente temático entre economía y ecología.

Aunque los referentes de los tres departamentos subrayan la importancia de las energías renovables en términos de captación de inversión para el territorio, los efectos de derrame ligados a la dinamización implícita por la demanda de provisión de servicios locales y la generación de empleo son valorados en forma diferente. Así por ejemplo, tanto actores a nivel nacional como a nivel territorial mencionan el impacto diferencial de los emprendimientos de biomasa y de los parques eólicos: mientras que la construcción de estos últimos puede generar una demanda importante de mano de obra, en el mediano y largo plazo son los primeros los que generan mayor cantidad de empleos, estimándose su derrame a la economía doméstica en un 90 % (a diferencia de los parques eólicos, con un 10 %).¹⁷

Acorde con esta preocupación, en el caso de Cerro Largo los referentes gubernamentales mencionan la búsqueda de protocolos que favorezcan la radicación de inversiones en el departamento¹⁸ A nivel privado algunos referentes del ámbito privado en el mismo departamento mencionan la interrelación entre las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo asociadas a este tipo de energía (“En principio generan menos contaminación, abaratan los costos industriales y contribuyen al crecimiento económico. Y una sociedad económicamente bien desarrollada puede tener otros valores en la vida cotidiana: va a generar mayor empleo y eso tiene impactos en toda la cadena social. Creemos que es esencial el desarrollo industrial para potenciar una economía que reafirme otros valores humanos”).¹⁹

En forma significativa las entrevistas realizadas a nivel local ponen de manifiesto que el impacto de las energías renovables en la dimensión económico-productiva se visualiza en función de sus aportes en materia de desarrollo de la infraestructura y de la importancia que esos actores le otorgan a la descentralización en la generación de la energía. Mientras que algunos referentes afirman que, atendiendo al mercado de bonos de carbono global, la presencia de las energías renovables al no alterar el balance de carbono podría ser una oportu-

17 Entrevista a al Ing. Juan Isasa, de la empresa FENIROL/ERT (Energías Renovables de Tacuarembó) (3/4/2018), así como entrevista al Ing. Gerardo Ferreño, referente de la firma Ventus y Gerente de Generación de UTE entre los años 1993 y 2015 (6/3/2018).

18 Entrevista a Rosendo García, referente de la Agencia de Desarrollo de Cerro Largo (3/10/2015).

19 Entrevista a Miguel Mestre, presidente del Centro Comercial de Melo (2/10/2015).

nidad exportación de servicios ambientales desde este territorio,²⁰ otros actores del sector privado relativizan la utilidad actual de instrumentos tales como los mecanismos de desarrollo limpio.²¹

En términos de diversificación productiva y sectorial, tanto los referentes del nivel nacional,²² como los del nivel territorial coinciden en las oportunidades que se abrieron a partir de la radicación de emprendimientos en la región, que impactan en el modelo de negocios vigente en el medio rural. Específicamente se mencionan aquí la aceptación sin problemas por parte de los productores privados de la presencia de los parques eólicos, que aportan una renta extra y contribuyen al mantenimiento de la caminería rural.²³ En ese sentido, es interesante señalar que en algunas iniciativas orientadas a la instalación de parques eólicos en tierras del Instituto Nacional de Colonización en otras regiones del Uruguay como en el departamento de San José sí se constataron casos de rechazo por parte de los colonos,²⁴ lo que determinó la radicación de esos emprendimientos en otros puntos geográficos.²⁵

Por su parte, en el departamento de Rivera durante los últimos años desde la Intendencia se procuró fomentar la instalación de paneles solares para calentar agua. Al tiempo que se menciona la radicación de empresas que generan energía a partir de biomasa como COFUSA y FYMNSA, se expresa preocupación por la ausencia de emprendimientos eólicos en el departamento.²⁶ En el departamento de Tacuarembó algunos referentes se refieren a experiencias concretas que ilustran efectos de derrame a partir de los procesos de construcción de los parques eólicos en el área de la Cuchilla de Peralta, que dinamizaron durante un tiempo rubros como hotelería, gastronomía, alquiler de viviendas, etc. en la ciudad capital, así como en localidades como Paso de los Toros y San Gregorio. Dichos entrevistados plantean el desafío respecto a la continuidad en el tiempo de la demanda de los servicios y de mano de obra.

20 Entrevista a Rosendo García, referente de la Agencia de Desarrollo de Cerro Largo (3/10/2015).

21 Entrevista al Ing. Juan Isasa, de la empresa Feniro/ERT (Energías Renovables de Tacuarembó) (3/4/2018).

22 Entrevista al Ing. Gerardo Ferreño, referente de la firma Ventus y Gerente de Generación de UTE entre los años 1993 y 2015 (6/3/2018).

23 Entrevista a José Duhalde Ortiz, presidente de la Sociedad Agropecuaria de Cerro Largo (5/10/2015).

24 Entrevista al Ing. Gerardo Ferreño, referente de la firma Ventus y Gerente de Generación de UTE entre los años 1993 y 2015 (6/3/2018).

25 Según información brindada por el INC al momento existen cuatro parques eólicos radicados en predios del Instituto, a saber: en el departamento de Colonia se instaló el Parque Artilleros en el predio Rosendo Mendoza (con 31 rotores de la firma Rouar S.A.), en el departamento de San José se estableció el parque eólico Arias en el predio Dr. José F. Arias (con 35 rotores), en el departamento de Artigas se instaló el parque Terra en el predio Arq. Pablo Terra (con 28 generadores de UTE) y en el departamento de Salto se desarrolló el parque Palomas en los predios 620 y 660 (con 35 generadores de UTE).

26 Entrevista a José Almada Sad, Dirección de Medioambiente de la IDR (22/9/2015).

Respecto a los impactos sociales, desde el departamento de Rivera, algunos referentes plantean el interrogante respecto a las posibilidades efectivas de generación de capacidades locales que permitan un verdadero aprovechamiento de estas ventanas de oportunidad en el mediano y largo plazo, donde jugarían elementos de la interacción de lo global/local.²⁷ Por otra parte, en el departamento de Tacuarembó se mencionan posibles impactos negativo de orden social, tales como la prostitución, alcoholismo o el aumento de los accidentes de tránsito en comunidades pequeñas como las ya mencionadas. Si bien se reconoce que no representarían de momento un problema extremadamente grave, en su momento requirieron atención.²⁸ Esto concuerda con la valoración en perspectiva histórica de referentes nacionales de la DNE que recuerdan la resistencia social a la implementación de parques eólicos en otras regiones del Uruguay, donde el rechazo a las iniciativas era manifiesto:²⁹ según esta visión, durante las primeras etapas de la nueva política nacional energética no se tuvo todo previsto en lo que hacía a la percepción de los actores territoriales de los impactos sociales y medioambientales, por lo que hubo en consecuencia una curva de necesario aprendizaje. En ese sentido, se mencionan las intervenciones de técnicos sociales en pos de la resolución de los conflictos, así como se remarca la vinculación con la academia como forma de propiciar la generación de conocimiento en esta área, con iniciativas como la creación del Fondo Sectorial de Energía, cuyas convocatorias a proyectos contemplan temáticas sociales.

Vinculado a la conflictividad generada por los emprendimientos de energía eólica en otros puntos del territorio nacional, los referentes nacionales hacen mención de aspectos como el impacto visual.³⁰ Resulta llamativo que durante las entrevistas realizadas entre 2015 y 2018 para el presente trabajo, los actores territoriales no hacen mención de dicho aspecto en sus consideraciones sobre la región Noreste. Por el contrario, este impacto es visualizado como positivo por algunos referentes en términos de un eventual efecto de demostración, ya que demostrarían que estos procesos de reconversión energética son también posibles en nuestras latitudes.³¹

Desde el punto de vista de las implicancias ambientales, tanto los actores nacionales y territoriales del ámbito público y privado mencionan en forma ge-

27 Entrevista a Francisco Centurión, gerente de la Agencia de Desarrollo de Rivera (22/9/2015).

28 Entrevista al Ing. Agr. Aler Donadio, Fundación INDRA (22/9/2015).

29 Entrevista a Ing. Olga Otegui, a cargo de la Dirección Nacional de Energía (DNE) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) (31/7/2017).

30 Entrevista a Ing. Olga Otegui, a cargo de la Dirección Nacional de Energía (DNE) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) (31/7/2017), así como al Ing. Gerardo Ferreño, referente de la firma VENTUS y Gerente de Generación de UTE entre los años 1993 y 2015 (6/3/2018).

31 Entrevista a Daniel Cal, Director del Centro Universitario de Tacuarembó (UdelaR) e integrante de la Comisión Directiva de la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó (ADT) (30/9/2015).

nérica las implicancias positivas de las energías renovables en términos de sustentabilidad ambiental, en particular en su aporte a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Desde el nivel territorial, algunos entrevistados hacen referencia al creciente foco en el balance carbono (así como en la marca agua) en la evaluación de los procesos de producción que puedan darse en los territorios y mencionan que el departamento de Cerro Largo cuenta con un primer estudio relativo al balance carbono, realizado en el marco del diseño de un Plan estratégico de desarrollo del departamento con miras al año 2025.³² Por su parte, los entrevistados de Tacuarembó mencionan el efecto positivo de la resolución del problema de los residuos de la cáscara de arroz gracias a la instalación de las plantas de generación de energía a partir de biomasa.³³

4.3. Percepciones respecto a las energías renovables para el Noreste como eventual futura marca territorial

El debate respecto al aporte de las energías renovables en términos de un posible diferencial para la promoción del desarrollo integral de la región Noreste recoge diferentes registros. Desde el punto de vista de las condiciones bioclimáticas algunos actores locales enfatizan la pertenencia a una región fitogeográfica con características singularmente favorables para el crecimiento de algunas especies de alcanzan un desarrollo en calidad y cantidad que supera al de otros sitios similares (región Sudoeste de los Estados Unidos, Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda). También se destacan los avances en materia de mejora de la genética forestal, así como las oportunidades brindadas por el marco regulatorio a partir de la ley Forestal de 1987. Sin negar los efectos negativos de las plantaciones como monocultivo, un aprovechamiento adecuado de estas condiciones podría repercutir favorablemente en el posicionamiento de la región Noreste como territorio de generación de energía a partir de la biomasa.³⁴ Asimismo los actores locales hacen mención de las ventajas relativas de la región en materia de los mapas de vientos, lo que a su juicio se estaría reflejando en la radicación de numerosos proyectos en Cerro Largo y Tacuarembó. Esta visión es contrastada por algunos referentes nacionales, que consideran que dada la topografía del Uruguay existirían pocas ventajas específicas ya que prácticamente todo el territorio nacional sería apto para la radicación de parques eólicos. De todas formas, en términos de posicionamiento dichos actores reconocen que es plausible en una estrategia de regionalización para el Noreste, a partir de la postulación de

32 Entrevista a Rosendo García, referente de la Agencia de Desarrollo de Cerro Largo (3/10/2015).

33 Entrevistas al Ing. Juan Isasa, de la empresa Fenirol/ERT (Energías Renovables de Tacuarembó) (3/4/2018), así como a Daniel Cal, Director del Centro Universitario de Tacuarembó (Udelar) e integrante de la Comisión Directiva de la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó (ADT) (30/9/2015) y al Ing. Agr. Andrés Berrutti (2/10/2015).

34 Entrevista al Ing. Agr. Andrés Berrutti (2/10/2015).

representar una región “productora” de energía renovable, ya que el porcentaje de lo generado en el territorio supera su demanda.³⁵

Por otra parte, respecto al interrogante acerca de un eventual diferencial de la región Noreste en términos de energías renovables generadas en el territorio, algunos referentes del ámbito de la investigación enfatizan que la promoción de este tipo de energías se dio en el marco de una política nacional y que no surge como resultado de las acciones impulsadas desde el territorio.³⁶ En esa línea de valoración se menciona también el hecho de que este sector aún no es visualizado como un elemento constitutivo inherente al perfil productivo ni a la vocación del territorio, lo que no excluye la posibilidad de que su potencial sea reconocido a futuro.³⁷ En ese sentido, resulta significativo que al menos en términos discursivos los representantes gubernamentales del departamento de Cerro Largo incorporan expresamente el objetivo de convertirse en departamento de referencia en materia de energía renovable.

Finalmente, en lo que refiere a la situación particular de la región Noreste debe mencionarse su inserción en un área fronteriza. Desde una valoración positiva, algunos referentes señalan dicha posición como un factor clave en materia de desarrollo, ya que el territorio adquiriría masa crítica si se reconoce su vinculación con la zona Sur de Rio Grande do Sul: cabría allí la posibilidad de actuar en forma sinérgica interconectando ambas márgenes y potenciando una agenda compartida que en los hechos es definida por la población.³⁸ Por otra parte, desde una visión crítica, otros entrevistados del nivel territorial consideran a la idiosincrasia fronteriza como un factor cultural que inhibiría eventualmente el desarrollo de emprendimientos, dado que la apuesta de los empresarios históricamente estaría asociada al comercio transfronterizo y las fluctuaciones del tipo de cambio. Para quebrar dicha lógica, postulan la necesidad de dedicar un mayor esfuerzo inversor al mercado interno (incluido eventualmente el sector de las energías renovables) para relativizar la dependencia del factor externo determinado por la cercanía con el Brasil.³⁹

Desde el punto de vista de la situación fronteriza del territorio, varios entrevistados hacen referencia a la instalación de una estación de conversión de

35 Entrevista al Ing. Gerardo Ferreño, referente de la firma VENTUS y Gerente de Generación de UTE entre los años 1993 y 2015 (6/3/2018).

36 Entrevista a Roberto Scoz, Director del Programa Forestal del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), Regional Tacuarembó (21/10/2015).

37 Entrevista a Daniel Cal, Director del Centro Universitario de Tacuarembó (UdelaR) e integrante de la Comisión Directiva de la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó (ADT) (30/9/2015); así como entrevista a José Almada Sad, Dirección de Medioambiente de la Intendencia Departamental de Rivera (IDR) (22/9/2015).

38 Entrevista a Francisco Centurión, gerente de la ADR (22/9/2015).

39 Entrevista a Julio Cuello, Presidente de la Asociación Comercial e Industrial de Rivera (ACIR) (8/4/2016).

frecuencia en las cercanías de Melo, que posibilita la interconexión entre los sistemas de electricidad de Uruguay (estación San Carlos) y la región Sur de Brasil (estación Presidente Medici) y cuya construcción fue financiada por el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Contando con una capacidad de 500 MW, dicha estación terminó de ser acondicionada en mayo de 2017 y desde entonces permite la venta de energía producida en la región hacia el Brasil, pudiendo alcanzar los 206 MWh. A esto se suma lo enviado desde Rivera (68 MWh). Esto implica un total de 274 MWh, que se traduce en una facturación de 15 millones de dólares adicionales para UTE (Diario El País, 21/5/2017). Teniendo en cuenta este proceso, algunos entrevistados a nivel territorial mencionan la instalación de la Conversora como un factor que podría eventualmente favorecer la radicación de inversiones en el territorio por razones de eficiencia en el traslado de la energía.⁴⁰

4. Conclusiones y perspectivas

El análisis de las inversiones en energías renovables en la región Noreste del Uruguay, abarcando los departamentos de Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó se realizó considerando el marco de una política de Estado aprobada en Uruguay por consenso entre todos los partidos políticos, hecho poco común en la historia del país. En 2010 con la definición del Acuerdo de la Comisión Interpartidaria se inicia el camino de delinear esta política de Estado. Este marco político-jurídico contribuyó en forma importante para la atracción de las inversiones.

En este marco, la región Noreste de Uruguay ha atraído hasta el momento una gran proporción de las inversiones en energías renovables en el país. De los aproximadamente 7000 millones de US\$ invertidos en el país, un 16% se realizaron en la región Noreste.

Este trabajo intenta abordar el tema desde un punto de vista cualitativo y un punto de vista cuantitativo. Desde el punto de vista cualitativo, mediante de realización de entrevistas a los actores locales y actores nacionales, entendiendo que el alcance de estas inversiones supera el ámbito regional. Desde el punto de vista cuantitativo, identificando y cuantificando las inversiones en energías renovables localizadas en la región Noreste del país. A partir de esta información, se caracterizaron por: origen del capital, tipo de energía, capacidad instalada y localización. Finalmente, en el marco de un análisis Costo-Beneficio se identificaron los beneficios generados para la economía: generación de empleo, aumento de las exportaciones y aportes en I+D.

Del análisis cuantitativo, se visualiza que no es posible aislar los impactos para el territorio de la región Noreste ya que la energía es un producto nacional.

40 Entrevista a Francisco Centurión, gerente de la Agencia de Desarrollo de Rivera (ADR) (22/9/2015).

En términos de empleo, las inversiones en emprendimientos a partir de la energía eólica generarían menos puestos de trabajo permanente que las inversiones en emprendimientos a partir de biomasa. Sin embargo, para futuras investigaciones, será necesario diferenciar entre plantas de generación y plantas de cogeneración de energía. En términos de exportaciones, si bien el país cuenta con un excedente de oferta de energía, y las exportaciones comenzaron en el año 2016, aún no se han consolidado y es difícil estimar el comportamiento de éstas. Las exportaciones de energía dependen no solamente de la oferta local y de la oferta de los países de destino, sino de los precios de producción locales. En este sentido, Uruguay ha realizado importaciones de energía aún teniendo exceso de oferta, con el objetivo de optimizar sus costos operativos.

El abordaje desde el punto de vista cualitativo busca potenciar una interpretación más asertiva de los resultados obtenidos en el componente cuantitativo del presente trabajo. Se apunta así a analizar el proceso de radicación de inversiones en el sector de energías renovables en el territorio de la región Noreste considerando las percepciones que tienen diferentes tipos de actores respecto a sus eventuales impactos y sus posibles efectos sobre el desarrollo sostenible del territorio estudiado.

Los resultados del análisis de las entrevistas a actores locales indican que los efectos indirectos de las inversiones en energías renovables sobre el territorio se consideran importantes. En especial se hace referencia a un tipo de efecto indirecto vinculado a su rol como factor de atracción de nuevas inversiones en otros sectores, lo cual multiplicaría los efectos directos sobre el territorio. Así, más allá de los posibles efectos mencionados por los actores (reducción de costos de la energía, disponibilidad de la misma, etc.), se evidencia que las inversiones en el sector podrían funcionar como una señal para atraer otras inversiones en el territorio, dados los efectos de demostración que están dadas las condiciones para desarrollar un negocio.

Las percepciones recogidas durante las diferentes etapas del presente trabajo son indicativas del interés creciente que despiertan las “nuevas” energías tradicionales en los actores del territorio, que en algunos casos visualizan su eventual un potencial estratégico de cara a un modelo de desarrollo sustentable para el territorio, aunque en muchos casos todavía no se han abocado a estrategias concretas. Es evidente que pese a la unanimidad en la valoración positiva de la transición energética y pese a una valoración predominantemente positiva por parte de todo tipo de actores respecto a las inversiones realizadas en el territorio, debe señalarse que la región Noreste no consigue articularse estratégicamente en torno a esta temática.

Aunque los entrevistados mencionan sus posibles aportes en materia de dinamización económico-productiva, derrames socioeconómicos, reducción de

efectos medioambientales adversos y ampliación de las capacidades locales (formación técnico-profesional y universitaria así como investigación), en los hechos no es posible identificar iniciativas estratégicas de peso que las promuevan como elementos de un nuevo modelo de mayor sustentabilidad y con menor carga de carbono. Como ya se mencionó, una excepción en ese sentido es el departamento de Cerro Largo donde el gobierno departamental se plantea metas ambiciosas para este período de gobierno. También puede mencionarse el interés de la Intendencia de Rivera de avanzar en la generación de energía a partir de basura, lo que se condice con una política ambiental departamental de unos veinte años de trayectoria. En Tacuarembó el sector fue incluido en el Plan Estratégico 2015-2017 de la MDL. Sin embargo, dada la debilidad institucional de la MDL al momento no se registran avances efectivos en ninguna de sus líneas de trabajo, lo que incluye la promoción de las energías renovables. Por otra parte, el proceso prospectivo del departamento realizado en conjunto con la OPP también menciona al sector como una prioridad a desarrollar en su visión del territorio al año 2050.

Respecto a los posibles clivajes en las percepciones de los actores provenientes de distintos niveles de acción (nacional/territorial-local) y de diferentes ámbitos de actuación (público / privado) el presente trabajo permite identificar algunas diferencias de valoración, así como conflictos de visiones o intereses, que no se hacían evidentes desde un abordaje territorial. Así, en esta etapa de la investigación se constatan por ejemplo divergencias en cuanto al precio que actores privados radicados en el territorio entienden que debiera abonarse a las plantas de cogeneración de energía a partir de biomasa. Estas diferencias han determinado incluso litigios legales con UTE, más allá de que la coordinación técnica funcione de forma óptima.

Por otra parte, en lo relativo a potenciales conflictos de carácter social, los resultados de las entrevistas a actores de nivel nacional permiten intuir un proceso de aprendizaje respecto al manejo de dichos conflictos a través de la intervención de técnicos sociales. Esto podría explicar la ausencia de conflictos exacerbados durante el proceso de radicación de inversiones en el Noreste. Pese a la preocupación que manifestaban en su momento actores locales respecto a potenciales efectos negativos en términos de prostitución, drogadicción, accidentes de tránsito, etc., se constata que en los hechos para el caso analizado no se registraron impactos de importancia en torno a esas problemáticas.

Para el caso de los impactos visuales de emprendimientos como los parques eólicos, también es posible constatar clivajes en las percepciones: mientras que actores del nivel nacional señalan conflictos que se dieron en otros puntos del país al momento de la radicación de las inversiones, a nivel del territorio los actores no hacen mención de implicancias negativas. Por el contrario, dichos em-

prendimientos son visualizados positivamente, ya que serían indicativos de la capacidad de reconversión de la matriz energética.

En lo relativo a un posicionamiento estratégico del Noreste a través de una eventual marca territorial para la región que enfatice el sector de las energías renovables, desde los ámbitos no gubernamentales de tipo local se subraya la necesidad de definir una estrategia clara, que permita al territorio convertirse en demandante y generador de políticas públicas para alcanzar un perfil claro en ese sentido.⁴¹ En esa línea, también se señala la importancia de lograr una planificación y una continuidad de acciones en el tiempo que permitieran proyectar líneas de trabajo conjunta que involucraran los ámbitos público y privado y que posicionaran estratégicamente el sector.⁴²

Puede así concluirse que la valoración unánime de la reconversión de la matriz energética nacional no excluye algunos clivajes en la valoración por parte de diferentes tipos de actores respecto a los efectos de la radicación de los emprendimientos en el territorio considerado. Sin embargo, las diferencias constatadas en materia de eventuales conflictos de intereses (por ejemplo en torno al precio de la energía generada) o a los posibles impactos sociales, ambientales o visuales no representan factores que afecten la permanencia de los emprendimientos del sector, aunque en algún caso puedan ralentizar su desarrollo.

Al momento la dimensión de las inversiones efectuadas por los diez emprendimientos radicados en la región Noreste denota la importancia del sector para el territorio, donde se conjugan inversiones públicas y privadas. Esto implicaría la existencia de factores que podrían contribuir a posicionar estratégicamente a la región, confiriéndole un posible perfil vinculado a la promoción del desarrollo territorial sustentable. Esto podría ir vincularse con la planificación de la gestión ambiental que incluyera un conjunto de aspectos tales como la eficiencia energética, manejo de residuos, así como adaptación y mitigación del cambio climático. Frente a ese desafío y a manera de futura agenda de investigación resulta de importancia crucial abordar el desarrollo de un andamiaje institucional que propiciara la gobernanza territorial sustentable, con inclusión de un amplio espectro de actores de diferentes niveles y ámbitos de actuación.

Referencias

Agostini, C., & Jorrat, M. (2013). Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina. En CEPAL (Ed.), Serie Macroeconomía del desarrollo (Vol. 130). Santiago de Chile: CEPAL.

Barrenechea, P., Rodríguez, A., & Troncoso, C. (2008). Diagnóstico económico local. Aná-

41 Entrevista a Julia Ansuberro, referente del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), sede Tacuarembó (6/10/2015).

42 Entrevista a Francisco Centurión, gerente de la Agencia de Desarrollo de Rivera (ADR) (22/9/2015).

- lisis y priorización de los recursos económicos del departamento con potencialidad para un desarrollo local sostenible. Cuadernos para el Desarrollo Local.
- Barrenechea, P., Rodríguez, A., & Troncoso, C. (2008). Presentación: Análisis de potencialidades para el desarrollo local y priorizar recursos. Seminario: Recursos endógenos, cadenas productivas, competitividad territorial y marketing territorial, Durazno.
- Barrenechea, P., & Troncoso, C. (2005). Tacuarembó: Un análisis de su perfil socioeconómico y especialización productiva. Agencia de Desarrollo de Tacuarembó, Tacuarembó.
- Bertoni, R. (2002). Economía y cambio técnico. Adopción y difusión de la energía eléctrica en Uruguay. 1880-1980. Maestría, Udelar, Montevideo.
- Bertoni, R. (2011). Energía y desarrollo. La restricción energética en Uruguay como problema (1881-2000). Montevideo.
- Bertoni, R., Echinope, V., Gaudio, R., Laureiro, R., Loustaunau, M., & Taks, J. (2010). La Matriz Energética: una construcción social. In CSIC (Ed.), Colección Art. 2. Udelar, Montevideo.
- Bioenergy construirá planta eléctrica de biomasa (2012, 24 de Agosto). *Radio Uruguay*. Disponible en: <http://www.radiouruguay.com.uy/innovaportal/v/20220/22/mecweb/bioenergy-construira-planta-electrica-de-biomasa-?parentid=13753>. [Consultado: 26/6/2016]
- Calvo, J. J., Borrás, V., Cabella, W., Carrasco, P., De los Campos, H., Koolhaas, M., Varela, C. (2013). Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. INE - Programa de Población – IECON – Presidencia de la Nación – MIDES – UNFPA, Montevideo.
- Chelala, S. (2016). Dimensiones objetivas y subjetivas de la integración regional y global en América Latina. BID (Ed.), Nota técnica BID. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.
- COMAP (2017). Proyectos enviados al P.E. con recomendación de aprobación. Disponible en: <http://comap.mef.gub.uy/8376/7/areas/estadisticas.html>. [Consultado: 15/3/2018]
- Diez proyectos explican 16,4% del total de inversiones promovidas (2013, 12 de Abril). Economía y Empresa. *Diario El Observador*. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/diez-proyectos-explican-164-del-total-inversiones-promovidas-n248158>. [Consultado: 22/6/2016]
- Darscht, P. y P. Villaluenga (2016). Ámbito económico-productivo. Insumos para el diagnóstico en el marco del proceso de prospectiva territorial. Visión 2050. Tacuarembó en la Región Norte.
- Noguez, M. (2018). En abril Uruguay importó energía por casi el doble de lo que exportó. Economía y Empresa. *Diario El Observador* (2018, 2 de Mayo). Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/en-abril-uruguay-importo-energia-casi-el-doble-lo-que-exporto-n1227311>. [Consultado: 2/5/2018]
- Entrevista a Fernando Secco (2010, 5 de Marzo). *Radio El Espectador*. Disponible en: <http://www.espectador.com/economia/175752/energia-a-partir-de-bioma->

- sa-un-desafio-complejo-enfrentado-con-espíritu-emprendedor. [Consultado: 26/6/2016]
- Farinós Dasi, J. (2008). *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. Boletín de la A.G.E. 46, 11-32.
- Forestalweb (2010). Fymnsa: Polo industrial en medio del campo y mirando al mundo. Disponible en: <http://www.forestalweb.com/noticias-forestales-de-uruguay-y-region/90-noticias-nacionales/4442-fymnsa-polo-industrial-en-medio-del-campo-y-mirando-al-mundo>. [Consultado: 14/6/2016]
- Inversión italiana en energía eólica abre camino a nuevos proyectos (2015, 2 de Junio). *Diario El País*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/economia/gente-negocios/inversion-italiana-energia-eolica-marca.html>. [Consultado: 14/6/2016]
- Ivankova, N.V., Creswell, J.W. & Stick, S.L. (2006). Mixed-Methods Sequential Explanatory Design: From Theory to Practice. *Field Methods*, 18 (1), 3-20. doi: 10.1177/1525822X05282260 .
- Laurnaga, M. E. y N. Pastori (2016). *Ámbito Socio-demográfico – Salud, Educación, Cultura y Trabajo*. Visión 2050. Tacuarembó en la Región Norte.
- MVOTMA/MIEM/AECID (2014). Informe Medioambiente y Energía en Uruguay. Aspectos de la temática energética desde una perspectiva ambiental. Montevideo.
- MIEM (2014). Balance Energético Preliminar 2014. Disponible en: <http://www.miem.gub.uy/documents/15386/6508173/BALANCE%20PRELIMINAR%202014.pdf>. [Consultado: 23/6/2016]
- MIEM (2015). *Parques eólicos*. Disponible en: <http://www.energieolica.gub.uy/index.php?page=parques-en-uruguay#expand1>. [Consultado: 23/6/2016]
- Morlino, L.(2011). *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford University Press. Disponible en: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199572533.001.0001/acprof-9780199572533>. [Consultado: 26/6/2016]
- OIT y UE (2012=). La inversión en energías renovables genera puestos de trabajo. La oferta de mano de obra calificada debe responder a esta necesidad (Síntesis de investigación).
- OPP (2009a). *Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos*. Documentos para la discusión. OPP. Montevideo.
- OPP (2009b). *Insumos para construir una agenda de desarrollo en los departamentos de Rivera y Tacuarembó. Pilotos de agendas regionales de desarrollo en el marco de la estrategia Uruguay Tercer Siglo*. Ponencia presentada en Taller Rivera-Tacuarembó. 4 de noviembre de 2009. OPP-ART. Montevideo.
- OPP (2009c). *Presentación pilotos de agendas regionales de desarrollo en el marco de la estrategia Uruguay Tercer Siglo*. Taller Rivera-Tacuarembó. 4 de noviembre de 2009. OPP-ART. Montevideo.
- OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto). 2014. *Sistema Nacional de Inversión Pública. Precios Sociales y Pautas Técnicas para la Evaluación Socioeconómica*. Disponible en: http://snip.opp.gub.uy/inicio/instrumentos_metodologicos/. [Consultado: 14/7/2015]

Clivajes nacionales y territoriales frente a las energías renovables
Una mirada desde el Noreste del Uruguay

- OPP (2017). *Visión 2050: Tacuarembó en la región Norte. Memoria del Proceso Prospectivo*. Montevideo.
- Otegui, O. (2010). Política de incorporación de generación eléctrica a partir de biomasa. DNETN. MIEM. Ponencia presentada en: Seminario Exposición Casa Alemana. Cámara de Comercio e Industria Uruguayo-Alemana. Montevideo, mayo de 2010.
- Pardo, I. (2011). “¿Necesitamos bases filosóficas y epistemológicas para la investigación con Métodos Combinados?”, en *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales* N° 22, 91-112.
- Parque eólico “Pampa” se instalará en el km 320 de ruta 5 con 80 molinos generadores (2014, 24 de Febrero). *Diario El Avisador*. Disponible en: <http://www.avisador.com.uy/actualidad/locales/5602-parque-eolico-pampa-se-instalara-en-el-km-320-de-ruta-5-con-80-molinos-generadores.html>. [Consultado: 26/6/2016]
- Peraltawind: Quiénes somos (2015). Disponible en: <http://www.peraltawind.com/web/es/quienes-somos>. [Consultado: 23/6/2016]
- Raffestin, C. (1999 citado en Farinós Dasi, 2008). Paysages construits et territorialités, en *Convegno Internazionale Disegnare paesaggi costruiti*. DIPRA. Turín. Politécnico di Torino.
- Roche, H..2013. Metodología General de Formulación y Evaluación Económica de Proyectos. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública. Metodologías General y Sectoriales. Metodología General de Formulación y Evaluación Económica de Proyectos de Inversión Pública. Convenio OPP-Facultad de Ciencias Económicas UdelaR. Disponible en: http://snip.opp.gub.uy/inicio/instrumentos_metodologicos/. [Consultado: 14/7/2015].
- Stuhldreher, A. y V. Morales Olmos (2017). “Energías renovables y desarrollo territorial sustentable. El caso de la región Noreste del Uruguay”, en *Cuadernos del CLAEH*. N° 105, pp, 141-163.
- Troncoso, C. (2009). Consultoría para elaboración de insumos para una agenda de desarrollo de los departamentos de Rivera y Tacuarembó. Pilotos de agendas regionales de desarrollo en el marco de la Estrategia Uruguay Tercer Siglo. Informe Final. Montevideo: ART-OPP, 2009.
- Uruguay XXI (2014). Energías renovables. Oportunidades de inversión. Disponible en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/wp-content/uploads/sites/3/2014/07/Informe-de-energias-renovables.pdf>. [Consultado: 26/6/2016]
- Uruguay XXI (2018). Sistema de Información de Exportaciones. Energía eléctrica. Disponible en: <http://aplicaciones.uruguayxxi.gub.uy/uruguayxxi/inteligencia/sie/> . [Consultado: 26/4/2018]
- Veiga, D. (2015). *Desigualdades sociales y territoriales en Uruguay*. Montevideo: CSIC/FCS/DS/UdelaR.

Bases para el desarrollo de un Observatorio productivo en la región noreste

Gustavo Ferreira, Gabriela Nogueira y Virginia Morales¹

Antecedentes. En los últimos años se ha producido un importante cambio en el uso del suelo del país y la región, debido fundamentalmente al crecimiento de las actividades agrícola y forestal. A partir de la aprobación de la Ley Forestal 15.939 en diciembre de 1987 se comienza a gestar un avance del sector forestal. Esta Ley representó un instrumento de política asociado a la búsqueda de un ordenamiento de la actividad forestal en el territorio a través de diversos incentivos entre los cuales cabe destacar, exoneraciones fiscales y subsidios con el objetivo de para promover las inversiones en el sector. La comparación entre los datos del censo de 1990 con los del 2011 reporta un incremento de 911 y 885 miles de hectáreas para las actividades agrícola y forestal respectivamente y un decrecimiento de 1.232 miles de hectáreas de la actividad ganadera (DIEA-MGAP Anuario 2016). De acuerdo a la Ley antes mencionada se definen como suelos de aptitud forestal a aquellos de bajo índice CONEAT (Comisión Nacional de Estudios Agroeconómicos de la Tierra) y por ende de baja productividad ganadera. El artículo 5 de dicha Ley establece que “Son terrenos forestales aquellos que, arbolados o no: a) Por sus condiciones de suelo, aptitud, clima, ubicación y demás características, sean inadecuados para cualquier otra explotación o destino de carácter permanente y provechoso. b) Sean calificados como de prioridad forestal mediante resolución del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), en función de la aptitud forestal del suelo, o razones de utilidad pública. En este último caso, se comunicará a la Asamblea General”. En años recientes se modificó levemente esta reglamentación, lo cual no afectó sustancialmente el área de suelos disponibles para realizar actividad forestal comercial. Los suelos correspondientes a esta definición totalizan aproximadamente entre 3.6 a 4.0 millones de hectáreas, correspondiendo a un 23 % del territorio nacional (MGAP 2016). De esta forma se produce una dinámica de competencia por los recursos naturales, sobre todo la tierra, donde aquellos recursos naturales con mayor potencialidad agrícola, a través de un proceso de competencia, los ocupó la agricultura de secano y sus distintas variantes de sistemas de producción agrícola y

1 Departamento de Ciencias Económicas, Centro Universitario de Tacuarembó.

agrícola ganaderos, y la forestación ocupó suelos anteriormente utilizados por la ganadería extensiva de ciclo completo y cría. (Vasallo, 2012).

Este incremento del área forestada con plantaciones comerciales es muy importante en la región noreste del país, concentrando en Tacuarembó y Rivera unas 274.000 hectáreas (MGAP DIEA, 2015). A partir del crecimiento y consolidación del sector forestal en la región aparece como un aspecto interesante a impulsar, un Observatorio productivo región donde se integre información producida por distintas fuentes, además de la realización de una recopilación exhaustiva de los distintos trabajos realizado en la región o a nivel nacional pero que de alguna forma también inciden en la misma. De acuerdo al informe presentado por Rodríguez Miranda (2014), la estructura de la región muestra una especialización primaria de relevancia destacándose las cadenas de valor ganadera, forestal y arroceras. En este trabajo inicial se hará énfasis en la cadena forestal maderera, para ganar aprendizaje en términos de la elaboración de un Observatorio forestal y poder además dar cumplimiento a los objetivos planteados.

La información disponible

Son muchos los flujos de información que se producen en relación con estas cadenas, dado que las transformaciones que se producen en los mismos son muchas. Dada las interrelaciones entre las principales dimensiones del desarrollo sostenible, ambiental, social, económica e institucional (organizaciones) se han generado trabajos, proyectos e informes, que constituyen la base de información a incorporar en el Observatorio.

Indudablemente este componente de información resulta clave, y a estos efectos se procedió a crear un equipo de trabajo entre los profesionales del Centro Universitario de Tacuarembó (Gabriela Nogueira, Víctor Viana, Virginia Morales, Gustavo Ferreira, Mariela Muñoz, Amanda Córdoba) y de la biblioteca de la Regional Tacuarembó del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (Carolina Pereira). Estas últimas en coordinación con el resto del equipo ingresaron 167 fichas correspondientes a trabajos disponibles para el sector en distintas áreas. Para recabar esta información, se dispuso del generoso apoyo de técnicos y empresarios del sector que contribuyeron aportando aquellos datos que consideraron relevantes.

Objetivos

Este trabajo apunta a generar las bases para la realización de un proyecto eminentemente integrador que permita relevar datos importantes para un público heterogéneo, empresarios, inversores, educadores, investigadores, formuladores de políticas, exportadores, industriales, etc., y genere una red de instituciones que le den soporte y actualización al mismo.

El planteo se basa en el reconocimiento de la necesidad de abordar los problemas complejos del desarrollo sostenible desde múltiples dimensiones y contando con información relevante. Tanto desde la academia como desde el sector empresarial se reconoce cada vez más la importancia de disponer de una interacción dinámica entre la Universidad, los Institutos de investigación, el sector empresarial y la formulación de políticas públicas por parte del gobierno. Este nuevo paradigma ya en funcionamiento en algunos países busca el desarrollo de una estrategia que apunte a avanzar en términos del desarrollo de una economía basada en el conocimiento (Leydesdorff, L. 2012; Etzkowitz, H y Leydesdorff, L. 2000; Lundvall, B. A. 1992).

Poder amalgamar el conocimiento generado en las empresas, el Estado, los institutos de investigación y la Universidad, así como de los trabajadores y la sociedad en su conjunto y poder hacerlo disponible a un heterogéneo grupo de usuarios es el gran desafío para generar una red que propenda a la búsqueda coordinada de alternativas inclusivas de desarrollo sostenible (Figura 1).

La propuesta de Observatorio persigue indagar cuál es la disponibilidad de conocimientos y experiencia que se han ido acumulando en la región en torno al sector forestal como base para estimular la experimentación, investigación, aprendizaje e innovación que permitan estimular la creatividad social y el conocimiento en torno de los posibles caminos a transitar para avanzar hacia un desarrollo sostenible que cuide del ambiente y sea socialmente inclusivo.

De esta forma se pretende integrar la información ya generada, pero hoy dispersa en distintas fuentes y organizaciones en un sitio que las organice y las agrupe y la haga relevante a la toma de decisiones, la formulación de políticas públicas, la investigación, la enseñanza, la extensión y la innovación.

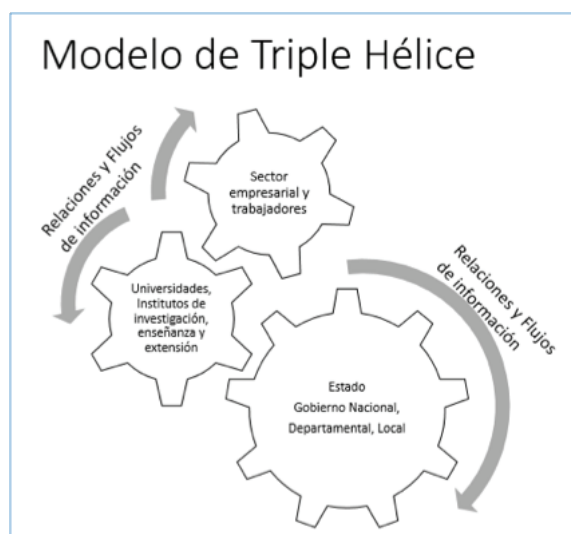


Figura 1. Modelo de Triple Hélice (Adaptado de Ledesdorff 2012)

Supuestos e hipótesis de trabajo

El supuesto es que la integración de la información generada por estos actores, compartida a través del desarrollo del Observatorio mejorará la comunicación y el intercambio de conocimientos e información aumentando de esta manera las ventajas competitivas para un desarrollo económico sostenible a nivel regional.

Estructura propuesta

La función del Observatorio será la de seleccionar las principales variables del proceso productivo asociado a la cadena de valor forestal maderera, aportando información relativa a las principales dimensiones de la sostenibilidad, económico-productiva, social, ambiental e institucional (Figura 2).

Se tratará de generar índices que permitan contar con una idea sobre el nivel de actividad en el nivel salarial, industrial, comercial y de proveedores de servicios. Estos índices también se desarrollarán para las otras dimensiones de la sostenibilidad propuestos.

Se procurará aunar la mayor cantidad de fuentes de información y bases de datos existentes para el sector tanto a nivel nacional como regional. Del mismo modo se realizarán análisis a partir de esta información secundaria recabada.

No obstante, el Observatorio debe contar con distintas fases para el levantamiento, de información y posterior análisis.

Una primera fase consistirá en establecer los métodos para recolectar, recopilar y organizar la información secundaria que se haya elaborado por los distintos actores de la cadena.

Una segunda fase consiste en el levantamiento primario de datos. En este sentido se propone la realización de encuestas a informantes calificados y la realización de grupos focales para cada una de las dimensiones. La idea es que estas encuestas y grupos focales se realicen anualmente a efectos de contar con información que permita realizar análisis comparativos de la evolución de la actividad sectorial a nivel regional.

La tercera fase será la de análisis de información y elaboración de sugerencias o conclusiones primarias sobre los principales puntos críticos y ventajas competitivas de la cadena.

Una cuarta fase sería la realización de un taller anual con los integrantes en los distintos eslabones de la cadena para discutir y reflexionar sobre lo avanzado en el año y cuáles serán los principales desafíos a encarar en el siguiente, que sirve para ir avanzando en un monitoreo y evaluación participativa sobre los avances y principales resultados del sector.

La información recabada en cada fase se hará disponible en la Web del Observatorio, de llevarse a cabo el proyecto.



Figura 2. Información que recabar por el Observatorio

Avances realizados hasta el momento

Como antecedentes para la definición de la estructura del Observatorio se analizaron diversos Observatorios productivos a nivel internacional y nacional entre los cuales cabe mencionar el Observatorio Forestal de Galicia, España, Observatorio Forestal de Texas, EE.UU., Observatorio Forestal de Castilla y León,

España, Observatorio de Precios de la Madera, Redfor, España (en particular Aragón, Asturias, Cataluña, Castilla y León, Galicia, Murcia y Navarra), Observatorio de la Pequeña y Mediana Empresa, Ecuador y Observatorio Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Uruguay.

Se contó además con el asesoramiento de expertos y referentes en la temática.

Metodología utilizada

Se consideró relevante recabar información adicional y específica mediante la realización de una Encuesta Web a referentes del Sector Forestal.

Se incluyeron además aspectos relevados en la búsqueda de antecedentes a nivel nacional e internacional.

Mediante sucesivos ajustes se fue definiendo un contenido preliminar que fue enviado a referentes del Sector Forestal para recabar su opinión al respecto.

Para la elaboración del formulario Web se contó con el apoyo de Víctor Viana de Informática del (CUT).

Se utilizó la aplicación open source LimeSurvey (anteriormente PHPSurveyor) para la realización de encuestas en línea. La misma está escrita en el lenguaje de programación PHP y utiliza bases de datos MySQL, PostgreSQL o MSSQL.

La aplicación permitió la publicación y recolección de respuestas de la encuesta utilizando el servidor/repositorio del CUT.

La encuesta se fue elaborando con diversas ramificaciones, definiendo progresivamente condiciones, plantillas y diseño personalizado utilizando el sistema de plantillas web de la aplicación. Para el tratamiento de los resultados obtenidos la aplicación provee utilidades básicas de análisis estadístico. Fue posible hacer el seguimiento de respuestas y la exportación de los datos a formato .xls para su manejo ulterior.

Una vez determinados los participantes se envió desde el Sistema un correo con la invitación a participar de la encuesta mediante acceso directo. Al respecto se definió acceso controlado estrictamente por las claves que se asignaron a cada persona que participa en la encuesta

Se contó con una caracterización de los encuestados, dado que se entiende que es valioso contar con la información de quien realiza cada encuesta, en especial en cuanto a las observaciones y comentarios. Se aseguró y determinó que los datos obtenidos serían utilizados estrictamente con fines estadísticos.

La encuesta fue enviada un par de veces. En el primer envío se realizó el 2 de marzo a 64 contactos habiéndose obtenido un 12.5 % de respuestas (8 respues-

tas). El segundo envío se realizó el 14 de marzo y se excluyeron los contactos que habían respondido en una primera instancia, se recordó la realización de la encuesta a los restantes y se incluyeron 25 contactos adicionales, los que totalizaron 81 contactos. Se obtuvo un 7.4% de respuestas (6 respuestas adicionales).

Los pasos metodológicos seguidos fueron los siguientes:

Encuesta a actores relevantes del sector. Para conocer qué tipo de información podría ser de utilidad para elaborar un Observatorio se realizó una encuesta a actores relevantes del sector. Esta fue una forma de involucrar a quienes serían los potenciales usuarios de un Observatorio en la priorización de la información.

Análisis preliminar y crítico de las distintas fuentes de información disponibles. En primer lugar, se realizó una discusión en torno a qué tipo de información recabar para ingresar en las bases de datos. En principio, se trató de relevar información relativa a experiencias de articulación productiva en la región, así como de los distintos proyectos o iniciativas que pudieran existir en la región. En este análisis preliminar, se realizaron entrevistas a actores claves del sector tratando de identificar fuentes inter y extra regionales de información. Debido a la naturaleza amplia del problema a abordar y a la dificultad de poder establecer límites claros entre los trabajos para la región y nacionales que involucran o tienen en cuenta la región se decidió recabar información de manera exhaustiva si bien centrada en la región, pero con una definición amplia del mismo.

Levantamiento de información. En este sentido, se contó con una amplia red de actores que, desde el sector empresarial, académico y de investigación colaboró con el proceso. Estos mismos actores nos sugerían que tipo de información recabar o nos facilitaban fuentes de información que consideraban relevante.

La compatibilidad del ingreso de las fichas. Una de las importantes consideraciones a realizar fue la relativa a como compatibilizar el ingreso de las fichas bibliográficas con el programa de manejo de base de datos de INIA y de la UdelaR. En este sentido, se procedió inicialmente a ingresar la información en la base de datos de INIA, dado que ofrecía mayor facilidad para el ingreso, y luego exportarla y hacerla compatible con la Base de datos de la UdelaR. De esta forma, se podrá acceder a esta información desde las bibliotecas de cualquiera de las dos instituciones.

Recursos Bibliográficos Universidad de la República

El sitio web de la UdelaR permite acceder a todas las bibliotecas universitarias, donde además se encuentran otros recursos de información como;

BiUR: Es una base de datos donde se encuentran unificados los catálogos de casi todas las bibliotecas y/o unidades de información de la Universidad de la República.

Al ingresar puedes identificarte como invitado y hacer búsquedas, pero si te identificas con tu contraseña podrás: realizar búsquedas – ver el historial de libros prestados – renovar los préstamos – reservar y hacer seguimiento de la reserva.

Portal Timbó: TIMBO-2 TIMBO (Trama Interinstitucional y Multidisciplinaria de Bibliografía On-line), es un portal bibliográfico de acceso universal a la bibliografía científico-tecnológica internacional. Puedes buscar y acceder directamente a revistas, libros, actas de conferencias y mucho más.

Colibrí: Repositorio institucional de la Universidad de la República cuya colección digital es de acceso abierto, para preservar su memoria, poner dicha producción a disposición de toda la sociedad y contribuir a incrementar su difusión y visibilidad, así como potenciar y facilitar nuevas producciones.

EBSCO HOST: La Universidad de la República está suscripta a un paquete de bases de datos ofrecidas por el proveedor EBSCO para el usufructo de los usuarios de bibliotecas universitarias. Incluye bases distintas de las que se encuentran en EBSCO Timbó. Por más información consulta en tu biblioteca. Tutorial

ISTEC: El Consorcio ISTEC (Ibero-American Science and Technology Education Consortium), nuclea organizaciones educativas, de investigación y empresariales con varios fines; uno de ellos es el intercambio de artículos de publicaciones, congresos, normas técnicas y capítulos de libros que existen en las bibliotecas que lo integran y desde allí se realizan los pedidos.

También puedes buscar información sobre las Bibliotecas utilizando el Directorio de la Universidad de la República, el cual te brindará su ubicación geográfica, vías de contacto y páginas web.

Bibliotecas de INIA: Las Bibliotecas forman parte del proceso de investigación, teniendo como objetivo: promover de manera integrada la gestión de la información científica-tecnológica dentro de INIA; almacenar y difundir la información generada participando en el proceso de transferencia e innovación del conocimiento; satisfacer las necesidades y requerimientos de información de sus usuarios (técnicos, estudiantes y público en general). Integran redes y sistemas de información nacionales (Portal Timbó-ANII), regionales (SIDALC-IICA) e internacionales (AGRIS/CARIS-FAO). Nuestras colecciones especializadas en el área científico-tecnológica están conformadas por: libros, publicaciones periódicas y seriadas, tesis, bases de datos locales y de acceso remoto, etc. Servicios: desarrollo y tratamiento de las colecciones, acceso a los catálogos en línea, asesoramiento sobre el uso y manejo de los recursos de información disponibles, difusión selectiva de la información, revisiones bibliográficas, etc.

A través de la página Web de INIA (www.inia.uy) se puede acceder al Catálogo de Información Agropecuaria(AINFO), sistema automatizado para la gestión de

la información técnica y científica (impresa y digital) disponible para todo público por medio de su interfaz de búsqueda.

Resultados: Se elaboró un proyecto a ser presentado ante un ente financiador para desarrollar las actividades que permitan consolidar el Observatorio a partir de la utilización de Marco Lógico, donde están detallados los distintos componentes y actividades, así como sus necesidades de financiamiento. En este marco, se les dictó una introducción de elaboración de proyectos utilizando marco lógico a los estudiantes seleccionados para participar en el proceso de elaboración de este proyecto.

Resultados de la Encuesta: Se obtuvieron al 24 de marzo de 2016, 14 repuestas completas, esto es un 15.7 % de respuestas válidas.

En cuanto al perfil de los encuestados, el 43 % provienen de Tacuarembó, el 36 % de Montevideo, el 14 % de Rivera y el 7 % de Cerro Largo.

El 21 % tiene como actividad principal desde el punto de vista económico la Silvicultura y Servicios, el 14 % Silvicultura, el 14 % I+D, 7 % Vivero, el 7 % Industria, el 7 % Comercial, el 7 % Servicios, el 7 % Comercial y Servicios, el 7 % Servicios e I+D, y el 7 % Industria e I+D respectivamente.

El 64 % pertenecen al Sector Privado, el 21 % al Sector Público-Privado, y el 14 % al Sector Público.

En relación a las respuestas a cada una de las preguntas del formulario se obtuvieron los siguientes resultados:

El 36 % de los encuestados conoce algún Observatorio Productivo/Económico. Al respecto se mencionó el Observatorio Ambiental que se está construyendo en Paysandú, Observatorios de organismos internacionales como CEPAL (<http://www.Observatorioasiapacifico.org/OBSEexternalUI/pages/public/home.jsf>), el Observatorio Económico de América Latina (OBELA - <http://www.obela.org/>), y el Observatorio Agroambiental y Productivo de Bolivia (<http://Observatorio.ruralytierras.gob.bo/>) para la gestión de información agropecuaria y desarrollo rural. El 36 % de los encuestados no tiene conocimiento de algún Observatorio y no se tiene dato del 29 %.

El 79 % de los encuestados considera relevante para el Sector la creación de un Observatorio Productivo. Las razones se atribuyeron a:

- El rol fundamental que en pocas décadas pasó a ocupar la producción forestal, y la necesidad de contar con un Observatorio entre cuyos cometidos se encuentre el monitoreo constante de la gestión forestal en sus aspectos ambientales, económicos y sociales.
- La posibilidad de generar instancias de unión de intereses comunes y sinergias entre los diferentes integrantes.

- Su condición de insumo básico para la toma de decisiones en particular la valoración de activos, análisis de riesgo y planificación estratégica.
- Ser una herramienta interesante para tener visiones que ayuden a la toma de decisiones en lo que a políticas sectoriales se refiere.
- La necesidad de contar con información diversa –de instituciones y empresas– del Sector, confiable, actualizada, de fácil acceso y unificada/sistemizada. Al respecto se mencionó –debido a la gran concentración del mercado– la carencia a nivel nacional de información de precios, de costos de faenas forestales en la fase agraria, de costos de cosecha y transporte.
- La necesidad de aplicar metodologías y crear una plataforma tecnológica e informática, de uso generalizado y en continuo desarrollo.

No hubo respuestas negativas, no se tienen datos de un 14% y uno de los encuestados manifestó no tenerlo muy claro pues recibió una sucesiva serie de visitas, charlas y entrevistas a sus instalaciones sin ver efectos aún.

El 53,8% calificaron de alta importancia disponer de información sobre Directorio de Servicios Forestales que permitiría la búsqueda de información relativa a recursos humanos especializados en servicios forestales en el país (por ejemplo: mensura, vivero, plantación, poda, raleo, cosecha y transporte).

El 46,2% calificaron de alta importancia disponer de información sobre educación sobre el sector forestal y Directorio de Productos y Empresas Forestales.

El 69,2% de los encuestados calificaron de media importancia disponer de información sobre publicaciones (incluirla publicaciones relacionadas con el sector forestal y sectores relacionados).

El 53,8% calificaron de media importancia disponer de información sobre la Legislación vigente para el Sector Forestal.

Entre las bibliotecarias de del CUT e INIA se lograron ingresar más de 167 fichas correspondientes a trabajos disponibles para el sector en distintas áreas. Para recabar esta información, contamos con el generoso apoyo de técnicos y empresarios del sector que contribuyeron aportando aquellos datos que consideraron relevantes. Esta información se integra a las redes de información hoy disponibles de ambas bibliotecas. De esta forma esta información que se encontraba dispersa hoy está ingresada en las bases de datos de las bibliotecas del CAMPUS. La elaboración del proyecto de Observatorio permitió conformar un equipo multidisciplinario e interinstitucional.

Bibliografía

Etzkowitz, H. y Leydesdorff, L. (2000) The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, 2000, Volume 29, pp 109-123.

- Leydesdorff, L. (2012) The Triple Helix, Quadruple Helix, ..., and the N-Tuple of Helices: Explanatory Models for Analyzing the Knowledge Based Economy? *Journal of Knowledge Economy*. March 2012, *Volume 3, Issue 1*, pp 25-35.
- Lundvall, B.A. (1992) The Learning Economy: Challenges to economic theory and policy. In: *A Modern Reader in Institutional and Evolutionary Economics*. Hodgson, G. M. (ed.) pp. 26-47 <http://down.cenet.org.cn/upfile/19/200832510376177.pdf#page=57>
- MGAP OPYPA Anuario (2016) Análisis sectorial y cadenas productivas, temas de política, estudios. <http://www.mgap.gub.uy/opypa>
- Observatorio Forestal de Galicia, <http://www.espacioforestal.org/observatorio/>
- Observatorio Forestal de Texas, <https://www.texasforestry.org/>
- Observatorio de precios de madera, http://selvicultor.net/redfor/?page_id=492
- Observatorio de la pequeña y mediana empresa de Ecuador; http://portal.uasb.edu.ec/contenido_centro_programa.php?cd_centro=15
- Red Forestal para el Desarrollo Rural, <http://selvicultor.net/redfor/>
- Portal Forestal de Castilla y Leon, <http://www.pfcyl.es/visor/>
- Observatorio Territorio Uruguay-OPP, <http://otu.opp.gub.uy/>
- Rodriguez Miranda, A. et al. (2019) Conglomerado Forestal Madera de Tacuarembó y Rivera. Profundización de la Estrategia Competitiva. Documento de Consultoría 106 p.

