



# II Encuentro de Investigadores del Área Social de la Región Noreste de la Universidad de la República

30 y 31 de octubre - 2018  
Lago Merín, Cerro Largo

**Compilador: Enrique Mazzei**  
Director del Centro de Estudios de la Frontera

Agustina Marques, Amalia Stuhldreher, Isabel Bortagaray,  
Virginia Morales Olmos, Diego Passarella, Cecilia Marrero, Aylén Paiz,  
Carla Custodio, Mahira González, Tabaré Fernández, Mariana Porta, Ana Casnati,  
Patricia Viera, Cecilia Marrero, Yandira Álvarez, Gimena González,  
Gustavo Ferreira, Mauricio de Souza, Gabriela Nogueira

# II Encuentro de Investigadores del Área Social de la Región Noreste de la Universidad de la República

30 y 31 de octubre - 2018  
Lago Merín

**Compilador: Enrique Mazzei**

Director del Centro de Estudios de la Frontera

Agustina Marques, Amalia Stuhldreher, Isabel Bortagaray,  
Virginia Morales Olmos, Diego Passarella, Cecilia Marrero,  
Aylén Paiz, Carla Custodio, Mahira González,  
Tabaré Fernández, Mariana Porta, Ana Casnati, Patricia Viera,  
Cecilia Marrero, Yandira Álvarez, Gimena González,  
Gustavo Ferreira, Mauricio de Souza, Gabriela Nogueira.



En portada: Lago Merín  
Foto de Enrique Mazzei - 2019

## Índice

<b>Presentación.....</b>	<b>7</b>
<b>La enseñanza de la UdelaR en el Interior y su impacto en la migración de los estudiantes en el territorio uruguayo</b>	
<i>Agustina Marques .....</i>	<b>9</b>
<b>Abordando la gobernanza multinivel desde la región Noreste del Uruguay. De lo local a lo global: trayectorias teórico-conceptuales y perspectivas actuales</b>	
<i>Amalia Stuhldreher .....</i>	<b>19</b>
<b>Hacia la comprensión del sector forestal de la Región Noreste y sus implicancias en términos de sustentabilidad – avances</b>	
<i>Isabel Bortagaray, Virginia Morales Olmos, Diego Passarella, Cecilia Marrero, Aylén Paiz .....</i>	<b>43</b>
<b>La escritura en contextos fronterizos de acuerdo al carácter urbano/rural de la escuela: un estudio de caso múltiple con base en la teoría de Basil Bernstein</b>	
<i>Carla Custodio - Mahira González - Tabaré Fernández .....</i>	<b>53</b>
<b>Estudio de competencias, percepciones y usos de TIC para la enseñanza multimodal: el caso del colectivo docente de CIO SOCIAL del Noreste. Avance de investigación</b>	
<i>Mariana Porta, Ana Casnati, Patricia Viera, Cecilia Marrero, Yandira Álvarez, Gimena González .....</i>	<b>73</b>
<b>Transdisciplina como catalizador del Desarrollo Territorial</b>	
<i>Gustavo Ferreira - Virginia Morales Olmos.....</i>	<b>87</b>

**Acerca de territorio, frontera y anclaje territorial:  
revisión teórica y sistematización**

*Mariana Porta y Mauricio de Souza* ..... 101

**La Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó: ¿una estrategia de  
desarrollo territorial en clave de gobernanza?**

*Gabriela Nogueira Puentes* ..... 113

## **Presentación**

La II Reunión Anual de Investigadores del Área Social de la Región Noreste de la Universidad de la República, convocada y coordinada por el Centro de Estudios de la Frontera (CEF) y la Casa de la Universidad de Cerro Largo (CUCEL), concitó la participación total de 30 investigadores de los cuales 19 presentaron 8 ponencias a nivel individual o colectivamente.

Esas intervenciones promovieron intercambios y debates en un régimen de sesiones internas de trabajo que sumaron relevancia a sus prácticas académicas como docentes e investigadores de la región noreste de la UdelaR.

En efecto, la reunión, como a así lo fue su primer evento de 2017, constituye un renovado impulso para la consolidación para el grupo de investigadores del noreste quienes reforzaron su identidad y producción académica a través del intercambio colectivo que proyectaron sus líneas de investigación hacia una continuidad futura de las temáticas abordadas.

Como se explicitó, el Encuentro versó sobre 8 las ponencias de autorías individuales y colectivas referidas predominantemente a problemáticas del desarrollo y de educación.

La ponencia de la Profa. Amalia Stuhldreher aborda la gobernanza multinivel desde la región noreste del Uruguay enfocando las trayectorias teóricas actuales desde lo local a lo global.

La profesora Gabriela Nogueira Puentes expone sobre la Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó como estrategia de desarrollo territorial en clave de gobernanza.

Los profesores Isabel Bortagaray, Virginia Morales Olmos, Diego Passarella, Cecilia Marrero y Aylén Paiz apuntan hacia la comprensión del sector forestal de la Región Noreste y sus implicancias en términos de sustentabilidad.

Los profesores Gustavo Ferreira y Virginia Morales Olmos refieren a la transdisciplina como catalizador del desarrollo territorial.

Los profesores Mariana Porta y Mauricio de Souza exponen una revisión teórica acerca del territorio, frontera y anclaje territorial.

## Presentación

Enmarcando en la temática educativa la profesora Agustina Marques aborda la enseñanza de la UdelaR en el Interior y su impacto en la migración de los estudiantes en el territorio uruguayo.

En esa temática, los profesores Carla Custodio, Mahira Gonzáles y Tabaré Fernández tratan la escritura en contextos fronterizos de acuerdo al carácter urbano-rural de la escuela, centrándose en un estudio de casos múltiples desde la teoría de Basil Bernstein.

Finalmente, los profesores Mariana Porta, Ana Casnati, Patricia Viera, Cecilia Marrero, Yandira Álvarez y Jimena González presentan un avance de investigación de un estudio de competencias, percepciones y usos de TIC para la enseñanza multimodal, haciendo foco en el caso del colectivo docente de CIO Social del Noreste.

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, octubre de 2019.

# **La enseñanza de la UdelaR en el Interior y su impacto en la migración de los estudiantes en el territorio uruguayo**

Agustina Marques

## **Resumen**

La Universidad de la República ha hecho un esfuerzo de descentralización muy relevante especialmente desde el 2007. La función de la enseñanza es una de las cuatro funciones principales de la UdelaR. Este trabajo explora qué impacto ha tenido esta descentralización de la oferta educativa en la migración de los estudiantes en el territorio uruguayo. Un objetivo explícito de la descentralización universitaria tuvo que ver con la necesidad de subsanar una desigualdad territorial en el acceso a la Educación Superior en el país. Un objetivo específico de la descentralización universitaria desde el 2007 implicó evitar la emigración permanente a la capital del país (ir a estudiar y ya no regresar), y por otro, incentivar la movilidad geográfica de los estudiantes (carreras de referencia nacional). Este trabajo busca analizar, 8 años después de esta descentralización, cuáles han sido las repercusiones en estos dos aspectos.

Para ello se tomaron datos administrativos de inscripción a la UdelaR para 2015. Mediante un análisis estadístico descriptivo se testearon 5 hipótesis. Se esperaba que, aún en el proceso avanzado de descentralización de la UdelaR, un porcentaje significativo de los ingresos del interior a las facultades en Montevideo [1]. Esto dado por oferta que únicamente se encuentra ahí o en una región distinta a la de origen [2]. Aunque también se esperaban casos de estudiantes que se inscribieran a carreras existentes en su región posiblemente dada la experiencia de estudiar en la capital [3]. Se esperaba que los estudiantes del interior que estudian en el interior elijan en mayor medida su región [4], aunque también se diese cierta movilidad entre regiones [5].

Si bien el análisis en cuanto a datos es sencillo, exploratorio y con aspiraciones descriptivas, los resultados son interesantes para la discusión del proceso de descentralización. En primer lugar se cumple la hipótesis de migración persistente a Montevideo de parte de los estudiantes provenientes del interior. Aunque se observa que la mayoría de estos vienen de las regiones donde la UdelaR aún no tiene oferta universitaria. La hipótesis de la experiencia montevideana también se cumple parcialmente, ya que hay estudiantes que optan por oferta montevideana que existe en su región. Se detecta movilidad entre regiones, incluso un porcentaje que hace el camino inverso al “tradicional”. Originarios de Montevideo que eligen el Interior para estudiar en la UdelaR. La amplia mayoría de éstos opta por nueva oferta inexistente en la capital.



**Palabras clave:** Descentralización Universitaria, Acceso a ES, movilidad de estudiantes dentro del territorio uruguayo.

## Introducción

La Universidad de la República ha hecho un esfuerzo de descentralización muy relevante especialmente desde el 2007. La función de la enseñanza es una de las cuatro funciones principales de la UdelaR. Este trabajo explora qué impacto ha tenido esta descentralización de la oferta educativa en la migración de los estudiantes en el territorio uruguayo. Un objetivo explícito de la descentralización universitaria tuvo que ver con la necesidad de subsanar una desigualdad territorial en el acceso a la Educación Superior en el país. Un objetivo específico de la descentralización universitaria desde el 2007 implicó evitar la emigración permanente a la capital del país (ir a estudiar y ya no regresar), y por otro, incentivar la movilidad geográfica de los estudiantes (carreras de referencia nacional). Este trabajo busca analizar, 8 años después de esta descentralización, cuáles han sido las repercusiones en estos dos aspectos.

## La descentralización de la Universidad de la República

Es vasta la bibliografía respecto a la descentralización territorial educativa. Si bien muchos trabajos abordan la descentralización del nivel primario o de educación media, considerando distintos niveles de poder político, lo relevante es destacar el consenso de que hay distintos modelos de descentralización y es necesario evaluarlos (Gropello, 2004). Se expresa que la descentralización territorial educativa permite prestar un servicio educativo que se condiga con la heterogeneidad territorial, pero cuyos resultados deben presentar una igual calidad. (Calero, 2006).

La educación superior en el mundo ha avanzado desde la concentración en universidades tradicionales a su regionalización y departamentalización. Para el caso latinoamericano, es especialmente significativo dado el centralismo de las grandes ciudades, mayoritariamente ciudades capitales, que han tendido a concentrar las lo financiero, lo laboral y lo sociocultural. Lo que ha generado la imagen de dos países dentro de uno sólo. Esta descentralización surge en respuesta a un problema de inequidad en el acceso a la Educación Superior en función del origen geográfico (Rangel, 2011). Este fue el caso de la Universidad de la República en su formulación de políticas de descentralización universitaria (Rodés, 2013).

La UdelaR planificó su descentralización desde una regionalización territorial. Tanto la descentralización y regionalización por su polisemia necesitan ser discutidas y definidas claramente en los resultados esperados. La nueva oleada de descentralización universitaria en las universidades latinoamericanas, sumado a

los cambios en las tecnologías de la comunicación y en los medios de transporte, trajo consigo nuevos debates respecto al sistema educativo y la sociedad (Rama, 2015). Por esto parece relevante generar indicadores educativos que puedan dar cuenta a su vez del proceso de descentralización y de regionalización.

Es pertinente considerar el año 2007 como hito que marca la etapa de descentralización en la que la UdelaR se encuentra actualmente. Como antecedentes fundamentales están el Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República (Pledur) 2000 y el del 2005 donde se expresa la voluntad explícita de descentralizar la UdelaR, considerando su rezago en el resto del territorio nacional y la desigualdad territorial (Contrera, 2005). Pero es en el 2007 que la UdelaR en su órgano máximo de gobierno aprobó un conjunto de resoluciones que implicaron un cambio de rumbo en el programa de desarrollo de la UdelaR en el interior del país: la intención de crear instituciones autónomas, cogobernadas y distribuidas en el territorio nacional, promover la radicación de docentes y el afianzamiento o creación de grupos de investigación en el interior, implementar programas de carácter regional así como programas de formación específicas de alcance nacional. Para lograr esas metas la UdelaR reconvierte la Comisión Gestora de la Descentralización (GDC) en la Comisión Coordinadora del Interior (CCI) dotándola de un espacio de cogobierno y concentrando en la misma los programas del Interior (Figuroa, 2016). El presupuesto de 2010 en el segundo gobierno frenteamplista concedió a la UdelaR un 98% de lo solicitado para el “Programa de Desarrollo en el Interior”. Porcentaje por demás beneficiado considerando que para el resto de los programas que la UdelaR no se presupuestó más del 11%. Lo que implicó que en consonancia con la intención del rectorado de la UdelaR de descentralizar, el gobierno nacional lo apoyó presupuestalmente (Bentancur & Clavijo, 2016). Con este incremento presupuestal para el interior, se ponen en marcha los programas más relevantes en el marco de la CCI “Polos de Desarrollo Universitario” y las “Nuevas ofertas académicas”, además del desarrollo de la nueva institucionalidad de la UdelaR con característica regional (CENURes) (Carreño, 2016).

En lo que respecta a los programas educativos impartidos en el Interior, en el período señalado se desarrollan dos convocatorias a Nuevas Ofertas educativas en el Interior (2010 y 2011) donde se financian 19 ofertas académicas. Sumado al financiamiento de consolidaciones de más de 30 programas ya ofrecidos en 2010 y 2012 para las tres regiones donde la UdelaR pautó su regionalización<sup>1</sup>. En ambas convocatorias a nuevas ofertas se hizo explícito el interés de impulsar opciones de formación atendiendo a las dinámicas productivas, sociales y culturales de las localidades y/o regiones.

---

1 Región Litoral Norte (Salto, Paysandú, Río Negro y Artigas), Región Noreste (Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo) y Región Este (Maldonado, Rocha, Lavalleja y Treinta y Tres) Ver: [http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Logros\\_2016con\\_tapa.pdf](http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Logros_2016con_tapa.pdf)

Para dimensionar la evolución de la oferta de la UdelaR en el Interior en el período analizado se presenta la oferta para 2005 y 2015 en Montevideo y en el Interior en la tabla a continuación:

**Tabla 1: Oferta de la UdelaR en Montevideo y el Interior del país 2005 en y en 2015**

	Oferta UdelaR 2005	Oferta UdelaR 2015
Montevideo	83	111
Interior	42	108
% Interior	34%	49%

Elaboración propia en base a datos de Estadísticas Básicas 2005 y 2015 UdelaR.

Nota: Se considera una oferta distinta en cada sede que se dicta.

En un contexto de gran crecimiento de la oferta total (de 125 a 219), la oferta en el interior en los años considerados se multiplicó por 2,5. Pasando a representar casi un 50% de la oferta de carreras en el total del país.

A su vez al analizar la oferta en 2015 podemos apreciar que un 34% (37 de 108) del total de las ofertas en el Interior corresponden a nuevas ofertas. Es decir ofertas que no se ofrecen en Montevideo (DGPLAN, 2016). Son 37 ofertas que no se desarrollaron nunca en la capital del país, cuyos ingresos se insertan por primera vez en el mercado de trabajo. Hay que agregar que 8 de estas ofertas corresponden a Ciclo Iniciales Optativos, un nuevo programa educativo que implica un conjunto de créditos en un área de conocimiento. Los llamados a nuevas ofertas incentivaron la creación de nuevas ofertas donde el objetivo era estimular el tránsito de estudiantes entre las distintas regiones para formarse en disciplinas específicas (Figueroa, 2016).

Al observar la demanda para el período, se constata que los ingresos en el Interior se cuadriplican, pasando de ser un 5% de los ingresos totales de la UdelaR en el 2005 a un 14%.

**Tabla 2: Inscriptos a la UdelaR en Montevideo e Interior en 2005 y 2015**

Ingresos Estudiantes	2005	2015
Montevideo	16.690	19.899
Interior	805	3.349
% Interior	5%	14%

Elaboración propia en base a datos de Estadísticas Básicas 2005 y 2015 UdelaR.

### Objetivo e Hipótesis

El objetivo entonces es conocer el alcance de la descentralización de la UdelaR específicamente de las ofertas de enseñanza. Además se busca indagar si las regiones parecen funcionar como tales, al menos en términos de ingreso de estudiantes. En tercer lugar se indaga sobre la movilidad de los estudiantes del interior a Montevideo, dentro de las regiones y movilidad inter regiones.

Se espera que, aún en el proceso avanzado de descentralización de la UdelaR, un porcentaje significativo de los ingresos a las facultades en Montevideo [1]. Esto dado por oferta que únicamente se encuentra ahí o en una región distinta [2]. Aunque también se esperan casos de estudiantes que se inscriban a carreras existentes en su región dada la experiencia de estudiar en la capital [3]. Los estudiantes del interior que estudian en el interior eligen en mayor medida su región [4], aunque también se da cierta movilidad entre regiones [5].

### Metodología

Para lograr contrastar las hipótesis planteadas, se define un análisis estadístico descriptivo que es sencillo y exploratorio pero que generará resultados interesantes para la discusión del proceso de descentralización de la UdelaR, principalmente en su función de enseñanza.

Se utilizaron microdatos del ingreso de los estudiantes en 2015 para la Universidad de la República por medio del Servicio Central de Informática de la UdelaR (SECIU) y los microdatos de las encuestas de perfil de ingreso llevadas a cabo por la DGPLAN.

**Tabla 3: Número total de Ingresos a la UdelaR y formularios de Ingreso para 2015**

Ingresos a la UdelaR	Formularios Ingreso	% Formularios
25.542	19.632	76,86

Fuente: Los ingresos 2015 son del SECIU UdelaR y los microdatos de formulario de ingreso son elaborados por DGPLAN UdelaR. Nota: Debe considerarse que hay inscripciones múltiples por lo que la cobertura (%) es mejor.

El formulario perfil de ingreso nos permite contrastar el lugar de nacimiento de los inscriptos con el lugar donde se inscriben a una carrera en 2015. El formulario no desagrega más allá de departamento. Para generar el análisis de origen y destino, así como los pesos relativos, se decidió trabajar con las regiones como una unidad. Las regiones son las que la UdelaR ha definido, se agregan las regiones que no presentan oferta de UdelaR.

**Tabla 4: Regiones de nacimiento de los estudiantes de Ingreso para 2015**

Región de nacimiento	Descripción
Montevideo	Montevideo
Región sin oferta de UdelaR	Soriano, Colonia, Flores, Florida, San José, Canelones y Durazno
Litoral Norte	Salto, Paysandú, Artigas, Río Negro
Noreste	Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo
Este	Lavalleja, Rocha, Maldonado, Treinta y Tres
Extranjeros	Agrupación a todos los países distintos de Uruguay de donde vienen inscriptos

Elaboración propia en base a regionalización UdelaR

### Migración de estudiantes de la UdelaR en 2015

Considerando el origen, del total de inscriptos en UdelaR para el 2015, el 54% (10.707) de los inscriptos nacieron en Montevideo, un 43% (8.424) en lugares distintos a la ciudad capital y un 3% (497) en el extranjero.

Al considerar el destino (sede de la UdelaR en la que se inscriben), un 87% (17.170) se inscribe en Facultades e Institutos de Montevideo. El 13% (2.462) se inscribe en sedes de la UdelaR en el Interior del país.

**Tabla 5: Regiones de origen e inscripción de estudiantes de UdelaR en 2015**

Inscripción	Origen			Total
	Montevideo	Interior	Extranjeros	
Montevideo	10.410	6.317	443	17.170
	97%	75%	89%	87%
Interior	297	2.111	54	2.462
	3%	25%	11%	13%
Total	10.707	8.428	497	19.632
	100%	100%	100%	100%

Elaboración propia en base a microdatos de Formulario de Ingreso DGPLAN

Esto implica que hay un 75% de estudiantes nacidos en el interior que se inscriben en Montevideo. Para el proceso de descentralización, considerando que en el 2000 apenas un 4% (583) estudiantes se inscribían en otras regiones del país, para el 2015 puede expresarse que 1 de cada 5 estudiantes de UdelaR nacidos en el Interior, estudian en el Interior. Ese 3% (297) de Montevideanos inscritos en el interior también llaman la atención por ser una migración considerada “contra sentido” que sería interesante analizar.

**Tabla 6: Inscriptos UdelaR en Montevideo En 2015 por región de origen**

Origen	Inscriptos	Porcentaje
Montevideo	10.410	60,63
Región sin UdelaR	2.859	16,65
Litoral Noreste	1.114	6,49
Noreste	1.136	6,62
Este	1.208	7,04
Extranjeros	443	2,58
Total	17.170	100

Elaboración propia en base a microdatos de Formulario de Ingreso DGPLAN

De los inscriptos en Montevideo, el 16% provienen de una región donde la UdelaR no tiene sede. Esto es relevante dado que no tienen alternativa en su región para estudiar en esta universidad. El resto de las regiones representan un 7% o menos en los ingresos de la UdelaR en la capital. Sigue implicando casi un 40% de su matrícula con inscriptos nacidos en otras regiones que no son Montevideo. La región noreste presenta un 6,62% (1.136). De las 71 carreras a las que estos individuos se inscribieron, apenas 4 de ellas se dictan en esa región (hip. 2). La región Este presenta un 7% (1.208), de las 72 carreras inscritas, sólo 4 están presentes en la región. La región Litoral Norte presenta un 6,5% (1.136) de los inscriptos en Montevideo. Éstos se inscribieron en 73 carreras de las cuales 44 no estaban presentes en la región (hip 2). Sin embargo, 29 carreras se dictaban en la región pero los nacidos en dicha región optaron por inscribirse en Montevideo (hip. 3).

**Tabla 7: Inscriptos UdelaR en el interior En 2015 por región de origen**

	Inscriptos	Porcentaje
Montevideo	297	12,06
Región sin UdelaR	175	7,11
Litoral Noreste	1.068	43,38
Noreste	352	14,3
Este	516	20,96
Extranjeros	54	2,19
Total	2.462	100

Elaboración propia en base a microdatos de Formulario de Ingreso DGPLAN

Los nacidos en Montevideo que se inscribieron para 2015 en carreras en el interior implican el 12% (297) de los inscriptos fuera de Montevideo. Se inscribieron a 43 carreras de las cuales 21 son únicas (no existentes en Montevideo no otra región) (hip. 5). El 66% (196) de los mismos se inscriben en el Este.

Este 7,11% (175) de la región que no presenta oferta de UdelaR es interesante dado que elige regiones distintas a Montevideo. La mayoría del peso relativo de las inscripciones en el Interior provienen del Litoral Norte con un 43% (1.068) y un 20% (516) del Este. Esto coincide con las regiones que presentan mayor oferta académica.

**Tabla 8: Proporción de regiones de inscripción por región de origen para los inscriptos UdelaR en 2015**

Origen	Insc. Mdeo	Insc. LN	Insc. NE	Insc. Este	Total
Montevideo	97% (10.410)	1% (84)	0,1% (14)	2% (196)	100%
Región sin UdelaR	95% (2.859)	4% (106)	0,2% (5)	1% (49)	100%
Litoral Norte	51% (1.114)	47% (1.029)	1% (10)	1% (29)	100%
Noreste	76% (1.136)	7% (105)	12% (174)	5% (73)	100%
Este	70% (1.208)	1,3% (5)	0,3% (5)	29% (506)	100%

Elaboración propia en base a microdatos de Formulario de Ingreso DGPLAN

Montevideo retiene el 97% de los estudiantes originarios de la capital. La región que no presenta oferta de la UdelaR se comporta de manera muy similar (95%). Podemos observar que los nacidos en el resto de las regiones que sí pre-

sentan oferta de UdelaR disminuyen su porcentaje de inscripciones a Montevideo al 76% en el caso del Noreste, llegando a un 51% para el Litoral Norte. Esto parece mostrar que la oferta de las regiones de UdelaR están logrando una menor inscripción en Montevideo.

### **Consideraciones finales**

Respecto a la primera hipótesis, se confirma que Montevideo sigue “absorbiendo” una proporción significativa de estudiantes nacidos en el Interior del país (hip. 1). Sin embargo es importante destacar que el mayor porcentaje de inscripciones a Montevideo del interior proviene de la región sin presencia de oferta académica de la UdelaR.

Se destaca a su vez que la amplia mayoría de las carreras a las que se anotan en Montevideo aquellos provenientes de las regiones con oferta académica no se ofrecen en su región. Esto genera evidencia para aceptar la segunda hipótesis: la movilidad de estos estudiantes puede explicarse porque las carreras a las que se inscriben no se encuentran en su región. Aunque para el caso de Litoral Norte casi 0,40 de las carreras también se ofrecen en esta región. Esto implica validar la hipótesis 3, donde se esperaba encontrar casos de estudiantes que se inscriban a carreras existentes en su región dada la experiencia de estudiar en la capital, la calidad de la carrera, entre otros aspectos.

Los estudiantes nacidos en las tres regiones con oferta de UdelaR eligen mayormente inscribirse en Montevideo. Con heterogeneidad. En la Región Litoral Norte baja prácticamente 50%. Montevideo sigue siendo el destino principal de inscripción para todas las regiones por lo que se rechaza la hipótesis de que los estudiantes del interior que estudian en el interior eligen en mayor medida su región (hip. 4). Por otro lado, es importante destacar que mientras la región sin oferta UdelaR presenta un 95% de estudiantes en Montevideo, este porcentaje baja a 76% para el Noreste, 70% para el Este y 51% para el Litoral Norte, lo que muestra un efecto oferta del Interior. Prácticamente 1 de cada 2 estudiantes nacidos en el Litoral Norte se inscriben a carreras en esa región, más de 1 de cada 4 estudiantes nacidos en el Este se inscriben ahí. Respecto a la hipótesis de movilidad entre regiones (hip. 5), el caso de la región Noreste es interesante dado que retiene un 12% de los estudiantes UdelaR nacidos en esa región, que es el mismo porcentaje de estudiantes nacidos en el Noreste que se inscriben en las otras dos regiones (7% en LN y 5% en E). Respecto a la movilidad entre regiones, es importante destacar a su vez que un 12% de los nacidos en Montevideo que se inscribieron a la UdelaR en 2015, lo hicieron en carreras en el interior del país. La amplia mayoría de éstos opta por nueva oferta, inexistente en la capital.



## Bibliografía

- Bentancur, N., & Clavijo, E. (2016). La Educación Superior durante el decenio frenteamplista: Un análisis de un caso de innovación de políticas . En N. Bentancur, & J. M. Busquets, *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica* . Montevideo: Fin de Siglo.
- Calero, J. (2006). *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*. Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE).
- Carreño, G. (2016). *Logros de la Udelar en el Interior del país (2005-2015)*. Montevideo: Universidad de la República.
- Contrera, C. (. (2005). *Educación Universitaria y Desarrollo Territorial: Análisis de los casos de Paysandú y Rivera*. Montevideo: Comisión Sectorial de Enseñanza.
- DGPLAN . (2016). *Estadísticas Básicas 2015 de la Universidad de la República*. Montevideo: Udelar.
- Figuerola, V. (2016). Construcción de la oferta académica universitaria en el interior del país en el marco de la política de descentralización de la Universidad de la República. En G. Carreño, *Logros de la Udelar en el Interior del país 2005-2015*. Montevideo: Comisión Coordinadora del Interior.
- Gropello, E. d. (2004). *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*. PREAL.
- Rama, C. (2015). Nuevas formas de regionalización de la educación superior en América Latina: Las Universidades Red y los Clusters Universitarios. *Revista de Gestión Universitaria en América Latina GUAL*.
- Rangel, A. (2011). La descentralización de la Educación Superior. *Anuies Revista de la Educación Superior*.
- Rodés, V. (2013). Explorando transformaciones deseables en la Educación Superior Pública para la Inclusión Educativa. Montevideo, Uruguay: Comisión Sectorial de Enseñanza Udelar.

# **Abordando la gobernanza multinivel desde la región Noreste del Uruguay. De lo local a lo global: trayectorias teórico-conceptuales y perspectivas actuales**

Amalia Stuhldreher<sup>1</sup>

## **Introducción**

Considerando los desafíos a los que se ven confrontados territorios de América Latina rezagados en su desarrollo relativo tal como es el caso de la región Noreste del Uruguay, el presente trabajo apunta a una revisión teórica del concepto de gobernanza desde una perspectiva multinivel teniendo en cuenta su evolución durante las décadas recientes. Como punto de partida se plantea la necesidad de entender los procesos globales, sus implicancias y repercusiones para los territorios y el desarrollo local sostenible, por lo que el análisis propone un abordaje en clave integral que tome en cuenta la transición por la que atraviesa el sistema internacional, con altos niveles de incertidumbre y transformaciones aceleradas, que implican cambios geopolíticos y geoeconómicos, acompañados de nuevos riesgos y amenazas globales que conllevan reconfiguraciones a escala mundial. Dado el aceleramiento de la globalización a partir de la década de los setenta y ochenta, se han generado interpretaciones de diversos tenores dados sus impactos como fuerza re-estructurante del sistema internacional. En ese sentido, para algunos autores dicha globalización implicó el advenimiento de una nueva sociedad internacional, sumamente diferente de la surgida de fenómenos anteriores como la mundialización. Esto implicaría procesos de larga duración en términos históricos, que diferirían de otros periodos propios del siglo XX como el incremento de la interdependencia compleja. En particular destacan aquí la instantaneidad y la ubicuidad como fenómenos esenciales de la globalización, con la superación de la concepción del tiempo y el espacio que rigieran los procesos de mundialización (Del Arenal, 2008). Concretamente se trataría de un punto de “discontinuidad histórica” (Castells, 1997: 94).

Por otra parte, la reconfiguración propia del presente siglo, en especial tras la crisis económica global en torno de 2008 y el ascenso de nuevas tendencias políticas de corte ‘iliberal’, que cuestionan a su vez al orden vigente implica para autores como Sanahuja (2018) mucho más que coyunturas puntuales: más bien

---

1 Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS), sede Tacuarembó de la UDELAR (Universidad de la República, Uruguay).

constituyen la expresión de una amplia crisis de globalización, entendida esta como modelo hegemónico, que daría fin a la etapa de postguerra fría, marcada por el avance de la democracia y el internacionalismo liberal, así como la globalización económica. Se ponen así de manifiesto las limitaciones y fallos en términos de gobernanza de una globalización que descansaba sobre su supuesto capacidad de autorregulación. El fin de esta etapa determinaría para América Latina enfrentar un cambio estructural del sistema internacional que esbozaría la perspectiva de una etapa de ‘posglobalización’, que impone nuevos retos para la política exterior y de desarrollo de los países latinoamericanos, con desafíos y oportunidades que implican reajustes y reacomodos para todos los actores. A la vez, todo ello determina un impacto significativo sobre la gobernanza global (Serbin, 2018), a los que no resultan ajenos los niveles regionales, nacionales y sub-nacionales. En términos de los elementos normativos de la gobernanza vigente, otros autores como G. John Ikenberry (2018) señalan que aunque sin lugar a dudas la hegemonía estadounidense esté declinando, el orden internacional liberal – basado en la apertura, las reglas y el multilateralismo – se encuentra profundamente arraigado y probablemente pueda mantenerse. Pese al indiscutible ascenso de potencias que desafían el statu quo como China - que apunta generar instituciones regionales que fortalezcan su base de poder- existirían límites claros a dichas aspiraciones.

Sin la pretensión de absoluta exhaustividad respecto a conceptos sobre los que existe una literatura sumamente extensa, la sistematización que propone este trabajo representa un recorrido por hitos conceptuales que resultan de relevancia para la discusión de las múltiples dimensiones de la gobernanza desde la perspectiva de un territorio rezagado de América Latina tal como la región Noreste, considerando los desafíos y oportunidades en el escenario actual. En particular, el recorrido propuesto procura dar cuenta de la vinculación entre la gobernanza multinivel y la promoción del desarrollo sostenible. En ese sentido, respecto a las nociones de gobernanza es posible diferenciar una evolución teórico-conceptual que incluye diversos modelos interpretativos, que fueron aplicados en forma diferencial en los diversos niveles que van desde la dimensión territorial (subnacional) hasta la arena global, pasando por los Estados nacionales y su articulación en los esquemas de integración regional. Precisamente es ese abordaje en una lógica multinivel lo que torna interesante el concepto de gobernanza para diferentes problemáticas ligadas al desarrollo sostenible, que presentan aristas particulares según el nivel que se analice.

## **1. Abordando el nivel subnacional/territorial de la gobernanza**

Teniendo en cuenta que en sus orígenes, puede afirmarse que el enfoque de gobernanza abrevó de la economía institucional, cuyos antecedentes se remontan a las primeras décadas del siglo XX, así como también reconoce aportes de la

escuela de la regulación, surgida en los años '70 en un contexto de crisis y donde se manifestaba un problema aparentemente específico tal como era el eventual final de una etapa relativamente estable, donde las formas institucionales políticas y sociales habían regulado coherentemente la economía. Por dichas razones, el concepto estuvo fuertemente asociado con el mercado, apuntando a optimizar los procesos de regulación e intervención pública, al tiempo de facilitar la toma de decisiones del resto de los actores sociales. Progresivamente el concepto evolucionó dentro de disciplinas como la ciencia política y la administración, focalizando formas relacionales organizadas en lógica horizontal. En ese contexto, los análisis apuntaron a desarrollar una gestión de tenor más inclusivo, que permitiera a diversos agentes sociales asumir responsabilidades, en contraposición a los modelos más tradicionales-burocráticos y caracterizados por la imposición. Dada su naturaleza polisémica, el concepto de gobernanza fue incorporado por corrientes teóricas tan diversas como la nueva gerencia pública de la nueva derecha, el neo-institucionalismo o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (Farinós Dasi, 2008: p.12).

En paralelo a la re-territorialización del rol del Estado y de los diversos actores que se produce una re-significación del concepto de la gobernanza, coincidiendo con una nueva interpretación del territorio. Puede decirse que desde fines de los años '70, desde el ámbito de las ciencias sociales progresivamente se articulan un conjunto de teorías que sitúan al territorio como factor fundamental del desarrollo económico y social (Abad y Aragón, 2010: p. 4). Desde una perspectiva territorial, el concepto de gobernanza ganó creciente importancia en el ámbito de las ciencias sociales: en particular se subrayó su esencia democrática, ya que incluía mecanismos de concertación, participación y de compromisos de la sociedad civil. Respecto a ese punto, fue Renate Mayntz (2000) quien enfatizó la capacidad generada en el territorio para administrar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores institucionales y económicos de esos ámbitos. En ese sentido, tomando la diada gobierno-gobernanza, puede decirse que el concepto de gobernanza representa un cambio respecto a la forma en que el propio Estado ejerce su legitimidad. Mientras que con la noción de gobierno se hace alusión a la presencia del poder del Estado articulado en un sistema de relaciones jerárquicas con vínculos burocráticos entre sí, la gobernanza refiere a un sistema de relaciones más amplio que abarca expresamente a otros actores no tradicionales del ámbito político.

En consecuencia, para algunos autores la gobernanza representaría un modelo alternativo e innovador de gestión de los asuntos públicos (Carmona, 2006; Farinós Dasi, 2008). La interacción y la cooperación devendrían en la piedra angular de la vinculación de los actores y niveles de gobierno. Estas dinámicas novedosas crearían nuevos marcos institucionales, formales e informales dentro de los distintos espacios territoriales. Esto determinaría un nuevo marco de

ordenamiento legal, pero por sobre todo permitiría la generación de redes y espacios de participación pública, donde junto a los elementos formales pesarían fuertemente los vínculos gestados a partir de la creación de confianza y el conocimiento de los participantes (Kooiman, 2003; Moncayo 2002). En virtud de lo anterior, se entiende que la gobernanza constituiría un marco donde podrían surgir y ser aplicadas formas de planificación y gestión de dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, apoyadas por múltiples actores con mecanismos de coordinación, que comparten objetivos consensuados y que asumen responsabilidades de cara al logro de los mismos. Esto determinaría en teoría un mejor posicionamiento frente a la meta del desarrollo sostenible en los territorios en el nivel subnacional.

Asimismo, enfoques propiciados por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Programa de Naciones Unidas (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde la década de los '90 vincularon la noción de gobernanza con las prácticas del “buen gobierno” asociada a la transparencia y eficacia en la gestión de los asuntos públicos. Dichos enfoques fueron confrontados con una mirada crítica por autores que subrayan la necesidad de reflexionar respecto a los procesos de transformación del Estado en América Latina, evitando abordajes reduccionistas de la gobernanza que sean susceptibles de convertirse en instrumentos de corte ideológico que propicien una política de Estado mínimo (Zurbriggen, 2011; Rosas Ferrusca, Calderón Maya y Campos Alanís, 2015; Dalla-Torre, 2017). Por otra parte, aunque se entiende que existen áreas y sectores de las políticas públicas como la ambiental y territorial que por su complejidad y necesidad de legitimación permanente son propicias para los modelos participativos o de gobernanza, también se ha alertado respecto al riesgo de que la gobernanza devenga en un artilugio en cuyo nombre se imponga una ordenación técnica y racional que no respete los componentes simbólicos, valores, culturas e identidades locales que pueden o no coincidir con la racionalidad técnica de las políticas públicas que se impulsan (Dalla-Torre, 2017).

En lo que hace a la aplicación de la noción de gobernanza, debe señalarse que varios estudios elaborados en la región Noreste recurren al concepto de gobernanza para discutir y analizar procesos territoriales que implican la articulación de actores diversos como forma de vinculación que podría propiciar lógicas superadoras de las constricciones en materia de desarrollo (Sayes, 2014; Nogueira, 2017; Burjel, 2017). También otros trabajos que abordan los desafíos de las problemáticas medioambientales en el territorio tales como el cambio climático señalan también la necesidad de definir mecanismos de gobernanza que coadyuven a un abordaje integral de la temática, donde el diseño institucional jugaría un rol principal (Stuhldreher, 2016a). Asimismo, los análisis efectuados en la región en clave prospectiva territorial (OPP, 2017) toman a la dimensión de la gobernanza y la institucionalidad como variable transversal, señalando la necesidad de desa-

rollar formatos de gobernanza que logren articular actores públicos y privados en todos los niveles para el lograr implementar políticas públicas efectivas. Se subraya aquí que la concepción de gobernanza enfatiza la complementariedad entre Estado, sociedad y mercado, en un marco de innovaciones institucionales que den sustento y permitan un ambiente más favorable para el desarrollo y la competitividad local, al tiempo que contemplen aspectos como la equidad y la cohesión social. Al mismo tiempo, estos estudios de diagnóstico identifican una serie de restricciones o limitaciones en la región que obedecen a factores históricos, tales como dificultades para promover el asociativismo, así como el hecho que el territorio no siempre ha sido capaz de generar una visión endógena de sus requerimientos para impulsar procesos de desarrollo. Pese a una coyuntura novedosa en términos de oportunidades de innovación (radicación de nuevas inversiones, descentralización universitaria, etc.), la región correría el riesgo de no poder aprovechar su potencial, lo que estaría asociado a la debilidad institucional para generar visiones alternativas de desarrollo. Consecuentemente, se enfatiza la oportunidad generada por el surgimiento de espacios de articulación interinstitucional y apuestas por esquemas incipientes de gobernanza en términos productivos, pero también sociales y ambientales (Freigedo y Milanese, 2016).

Asimismo, algunos análisis compilados por Enrique Mazzei (2016) apostaron a la noción de gobernanza para redimensionar conceptual y fácticamente la relación de frontera, señalando la necesidad de que los gobiernos centrales abrieran nuevas posibilidades a los gobiernos subnacionales inmersos en una relación transfronteriza, para legitimar y potenciar precisamente su gobernabilidad y gobernanza. Como ejemplo pueden mencionarse aquí los estudios sobre desarrollo local y desarrollo transfronterizo en Uruguay (Magri, 2016), que apuntan a subrayar la necesidad de convergencia de la gobernanza local y la gobernanza transfronteriza en función de la idea de región, a fin de superar restricciones institucionales y de representación de intereses. Dejando atrás las limitaciones de una conceptualización autoreferenciada de desarrollo local endógeno (panacea de los años '70 y '80), en el debate y en la práctica se avanzó conformando regiones donde se comparten determinadas claves comunes que generan una arquitectura nueva de territorio, tanto dentro de los límites del Estado como en el espacio supranacional y en una escala subnacional. En consecuencia se plantea la categoría de 'desarrollo regional transfronterizo' y su potencialidad en términos de gobernanza, lo que puede ser visto en vinculación con la paradiplomacia transfronteriza.

Como señala Altair Magri (2016), en el tratamiento de los temas fronterizos se constata una significativa fragmentación y alta densidad de espacios y redes institucionales formales e informales, con diferentes grados de consolidación y madurez: el gobierno del ámbito local y el relacionamiento con el medio se tornan problemáticos, por lo que se postula la necesidad de un tipo de gobernanza

multinivel que proporcione las bases de un salto cualitativo del concepto de desarrollo territorial endógeno, al de cooperación y desarrollo local transfronterizo. Al mismo tiempo se señala la necesidad de que el conjunto de esas gobernanzas locales se dirija a la totalidad de la región transfronteriza, superando las estrategias particulares de cada unidad política para poder efectivamente prosperar. Se señala que la gobernanza transfronteriza es condición para producir gobernabilidad y gobernanza local, ya que podrá inducir a través de interdependencias a innovaciones en la gestión pública de las políticas, introduciendo recursos. Sin embargo, sólo será suficiente si los gobiernos participan de ese tipo de gobernanza multinivel (Magri, 2016). Por otra parte, es interesante subrayar algunos elementos que hacen a nuevas dinámicas transfronterizas que surgen a partir de un clima propicio al intercambio y la colaboración entre países miembros de un bloque de integración regional como el MERCOSUR, tal como ilustra el análisis de Isabel Clemente y Maria Izabel Mallmann (2016) referido a la cooperación transfronteriza entre Uruguay y Brasil. Dicho estudio también señala el peso significativo de la relación binacional para el impulso y ejecución de iniciativas orientadas a la región de frontera en el marco de un cambio de modelo de regionalismo a comienzos del siglo XXI, que incluyó temáticas como cohesión social, desarrollo humano, complementación productiva y desarrollo local.

## **2. Más allá de las fronteras estatales: la gobernanza global**

Desde una lógica multinivel, y considerando el otro vértice del análisis puede decirse que el concepto de gobernanza también fue incluido en los abordajes sobre los cambios experimentados por el sistema internacional en las últimas décadas. A nivel teórico, en el marco de una discusión más general dentro de la disciplina de las relaciones internacionales que marcó la década de los '90 - donde las corrientes neoliberales, neoinstitucionalistas y constructivistas ganaban cada vez mayor relevancia frente a los postulados del realismo clásico y del neorrealismo -, se reflexionó en forma creciente acerca de aspectos como cooperación, cuestiones institucionales, así como el rol de normas e ideas en el surgimiento de identidades colectivas (Wendt, 1992; Wendt, 1994). Junto a nuevos aportes provenientes de teorías ya establecidas (integración regional, regímenes internacionales) se planteó una nueva discusión en torno al concepto de 'gobernanza global'. Dicho debate focalizaría las posibilidades aún disponibles para el ejercicio de la política en el ámbito de los Estados nacionales y las oportunidades de la concertación internacional de cara a los nuevos desafíos globales. Como recopila José Briceño Ruiz (2015, 168 y ss.) en su revisión de la aplicación del concepto de gobernanza en la disciplina de las relaciones internacionales, el uso generalizado de esta categoría en particular a partir del libro *Governance without government: order and change in world politics*, de James Rosenau y Otto-Ernst Czempiel (1992).

Abordando la gobernanza multinivel desde la región Noreste del Uruguay.  
De lo local a lo global: trayectorias teórico-conceptuales y perspectivas actuales

En particular la literatura proveniente del hemisferio Norte que discutía el tópico de la gobernanza enfatizaría especialmente las posibilidades de cooperación en una economía crecientemente internacionalizada, donde la política era concebida paulatinamente como policéntrica (Hirst y Thompson, 1999a). También se subrayaría la capacidad exclusiva del Estado de legitimar acuerdos (*bargains*) tanto “hacia arriba” en su carácter de representante de la población de un determinado territorio, como “hacia abajo” en correspondencia con su legítima base de poder constitucional (Hirst y Thompson, 1996). En general, la discusión en torno a la gobernanza global se caracterizaría por su pluralidad teórica cruzada por diversas corrientes argumentativas (Mürle, 1998). El carácter polisémico de la noción de gobernanza le permitiría ser adoptada como marco conceptual para muy diversas de investigaciones, lo que a su vez conllevaría serias dificultades para establecer una definición acabada del concepto.

Pese a lo elusivo del término, por su proyección político-diplomática, es interesante mencionar la conceptualización desarrollada a mediados de la década de los '90 por la llamada Comisión on Global Governance de las Naciones Unidas:

*“Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action can be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest. (...) At the global level, governance has been viewed primarily as intergovernmental relationships, but it must now be understood as also involving non-governmental organizations (NGO), citizens' movements, multinational corporations, and the global capital market. Interacting with these are global mass media of dramatically enlarged influence.”* (CGG, 1995).

Por otra parte, desde una perspectiva cercana a la preocupación por la gobernabilidad mundial, autores como Dirk Messner y Franz Nuscheler exploraban las posibilidades de un modelo contrastante con concepciones hegemónicas del orden mundial. Esto se vinculaba a la visión del predominio del derecho internacional y la puesta en práctica de una ética de responsabilidad global. En tercer lugar, se entendía que el concepto apuntaba más allá de la mera definición de condiciones marco y de la regulación de diferentes áreas de política. Para estos autores era especialmente relevante el énfasis en las formas cooperativas en la búsqueda de consensos y en la toma de decisiones, así como el carácter procesual de la política (Messner y Nuscheler, 1996). Comparando con los usos idiomáticos anglosajones, se subrayaba que el concepto ‘governance’ o ‘gobernanza’ se implicaba tanto la acción como la forma de ejercicio del gobierno, del control o direccionamiento de los procesos. A diferencia del ejercicio de gobernar por parte de gobiernos, la categoría gobernanza implicaría la existencia de reglas, sin definir a priori un determinado agente que ejecute la acción del caso (Mürle, 1998).



Al mismo tiempo, la noción de gobernanza se asociaba a nuevos formatos de participación o incidencia en la definición de políticas o estrategias de negociación: dado que grado de interdependencia mundial, un espectro ampliado de actores procuraba influir en foros internacionales o regionales, a la vez que la política exterior de numerosos países ya no se entendía como un espacio de interés exclusivo para gobiernos, sino también para sus ciudadanos. Esto podría determinar un mayor grado de sensibilización e información de la opinión pública pero también los riesgos de fragmentación de una “diplomacia paralela” (Ardila, 2009). Asimismo se hacía especial referencia a la posible complementariedad entre diferentes niveles en la práctica de la gobernanza global. Aunque se enfatizara principalmente la reforma del sistema de las Naciones Unidas, otros componentes como los regímenes internacionales jugarían un rol esencial en la definición de una nueva arquitectura global. Desde esta perspectiva se postulaba además que esta última debiera basarse a su vez en los así llamados ‘núcleos regionales’, tales como la Unión Europea (UE) (Messner y Nuscheler, 1996). Ligado a esto se planteaba la creciente demanda internacional de bienes públicos tales como seguridad y estabilidad en un contexto de avanzada globalización, resultando claro que el sistema internacional enfrentaba un déficit institucional, así como un fenómeno de subdireccionamiento. Según algunas visiones, el ‘principio de subsidiaridad’ (Knight, 2000) podría dar respuesta plausible a los nuevos problemas globales (Guerrero y Falautano, 2000). En consecuencia, en la discusión sobre el nuevo orden global, los Estados eran conceptualizados como una instancia estratégica dentro de un sistema de niveles múltiples, que se complementarían en el ejercicio de la gobernanza de acuerdos a criterios funcionales (Cerny, 1999) y que interactuarían con una serie de nuevos actores tales como organizaciones no-gubernamentales, movimientos sociales o mercados de capital globales. En un mundo globalizado, el Estado vincularía el nivel subnacional con el supranacional y se constituiría el pilar fundamental de la arquitectura de la gobernanza global, aun cuando perdiera relativamente capacidad de acción (Messner y Nuscheler, 1999).

Progresivamente la profundización del debate permitió interpretaciones que introducían matices y contrastaciones también desde otros posicionamientos y otras geografías. Así, abordajes desde América Latina como el de José Briceño Ruiz (2015) subrayaban que el enfoque de la gobernanza constituiría una respuesta a corrientes teóricas como el keynesianismo o, en el caso de la economía del desarrollo, a la propuesta de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) impulsada por Raúl Prebisch, así como a otras formas de planificación económica. A su vez, la noción de gobernanza estimuló críticas en diversos planos. Referido a este punto Briceño Ruiz enfatiza aquellas que asimilan el enfoque de gobernanza a una propuesta asociada al neo-liberalismo (Boaventura de Santos, 2005) y su eventual instrumentalización como herramienta de transformación política (Hufty, 2007). A esto se suma los cuestionamientos a lo que se

considera una inadecuada visión multi-céntrica del mundo, así como sus limitaciones para explicar los procesos de configuración de la gobernanza (Sending y Neuman, 2006), determinadas entre otras cosas por su fijación en un enfoque de suma cero en el análisis de la capacidad de acción del Estado.

### **3. Gobernanza y sus vínculos con el regionalismo y el interregionalismo**

Desde una perspectiva que superaba las fronteras de los Estados nació la conceptualización de la gobernanza a partir de los años '90 fue aplicada (y discutida) vinculando el nivel de integración regional y el rol del regionalismo en la nueva arquitectura global. Desde la ya citada Comisión on Global Governance se partía de la premisa de que a causa de las interacciones existentes entre el nivel regional y el multilateral, la integración regional no podía ser considerada en forma aislada de las instituciones globales (Commission on Global Governance, 1995). Por ello, se visualizaba al nivel regional como una instancia decisiva para la adecuación de los Estados territoriales a las nuevas realidades del contexto mundial y a las necesidades de un nuevo orden (Schirm, 1999). Si bien en algunos casos el Estado resignaba parte de su autonomía de decisión a favor de las estructuras regionales, se suponía que ganaría mayor capacidad de acción frente a los desafíos de la globalización; el regionalismo no reemplazaba al Estado territorial, sino que lo confirmaba en su ámbito de decisión primigenio. De esa forma, en interpretaciones de esa década tan particular de los '90, se entendía que el regionalismo se transformaba en elemento constitutivo del nuevo orden global, asumiendo la intermediación entre la estandarización forzada por la globalización y la creciente diferenciación y fragmentación estatal, lo que determinaría el surgimiento de un "régimen mixto" (Link, 1998).

Para algunos analistas, solamente las alianzas regionales del tipo de la UE, el TLCAN, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) estaban en condiciones de inducir una re-regulación de la economía mundial: con un foco en los aspectos ligados al comercio, se entendía que bloques competidores podrían superar problemas relativos al free-riding y negociar reglas de juego aceptables para todas las partes. Ese camino hacia los bloques comerciales se interpretaba como un acercamiento a la posibilidad del "global economic governance" (Wiesenthal, 1999). En este contexto se planteaba el interrogante acerca del tipo de interrelación y dinámica entre el nivel regional y el multilateral, cuestión que para algunos expertos adquiría carácter histórico y empírico (Bouzas, 1996).

Existía en el debate cierto nivel de consenso respecto a que se estaba frente a un nuevo tipo de regionalismo, diferente al que se diera en el contexto de la Guerra Fría y la bipolaridad. Entre los elementos asociados al modelo económico propio de este "nuevo regionalismo" destacaba una mayor apertura comercial que dejaba atrás el modelo de corte más proteccionista característico de las pro-

puestas integracionistas de la segunda mitad del siglo XX, aunque se señalaban los rasgos diferenciales que asumían las distintas propuestas regionales (Hettne, 2002). Para autores como Isabel Clemente (2016: 75), este “regionalismo abierto” hacía manifiesta la convergencia entre globalización y regionalismo.

A partir de las crisis coincidentes con el cambio de milenio y los cambios de gobierno, también la evolución del regionalismo en América Latina se ve afectada, con lo que se denominó un viraje hacia un “regionalismo estratégico” (Briceño Ruiz, 2006; Sanahuja, 2007 y 2009; Guerra Borges, 2009; Bizzozero, 2009; Bizzozero, 2011a, 2011b), asociado al agotamiento de la estrategia anterior focalizada en lo económico-comercial. Con el advenimiento de la “marea rosa” de gobiernos denominados progresistas, la institucionalidad y agenda del regionalismo latinoamericano experimenta otros énfasis, con la inclusión expresa de temáticas ligadas al desarrollo tales como la inclusión social, sostenibilidad ambiental o la concertación energética.

En una conceptualización diferente Baldwin (2011) denomina a la etapa siguiente al “regionalismo abierto” como “regionalismo del siglo XXI”, enfatizando ya no tanto la disminución de la protección arancelaria, sino el impacto de las nuevas tecnologías en la estructuración de los procesos productivos a escala global. En la visión de Bouzas (2017) lo esencial a remarcar sería más bien la estrategia comercial de Estados Unidos a partir de la década de los '80: a través de una estrategia ecléctica el énfasis habría transitado del multilateralismo a la incorporación del regionalismo dentro del menú de opciones, sin constituirse en un sustituto de su accionar en el plano multilateral, sino un complemento.

A esto se sumarán categorizaciones como las de “regionalismo postliberal” (Motta Veiga y Rios, 2007; Tussie, 2009), “integración regional post-liberal” (Sanahuja, 2010) o “regionalismo posthegemónico” (Riggirozzi, 2012), para denominar la proliferación de nuevas iniciativas regionales como UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y CELAC (Comunidad de Estados de Latinoamericanos y Caribeños) que se superponen con otras ya existentes, con implicancias en términos de configuración de la gobernanza regional y donde las interpretaciones difieren en cuanto a sus eventuales aportes a la consolidación de la misma y su vinculación con la promoción del desarrollo sostenible (Sanahuja, 2009; Nolte, 2014; Garzón, 2015; Giacalone, 2015; Clemente, 2016; Stuhldreher, 2017).

Visiones recientes señalan que ante la llamada ‘marea azul’ ligada al advenimiento de gobiernos conservadores en América Latina también la fase de “regionalismo post-hegemónico” estaría en crisis, incrementando la presión sobre algunas iniciativas regionales (como la UNASUR) por el desplazamiento ideológico y reinstalando el comercio nuevamente en el centro de las organizaciones regionales, así como una relación más próxima con los Estados Unidos (Briceño Ruiz,

2018). Esta política de “trade first” estaría impulsando la potencial convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza Pacífico (AP)<sup>2</sup> surgida en 2011 (Castro y Lenz, 2019), donde ambos bloques jugarían un papel más importante en el futuro, en detrimento de organizaciones que están en declive. En particular, la estrategia de AP es considerada como relativamente exitosa en su integración tanto a nivel regional como global, contando con 52 miembros observadores (incluyendo estados de Europa y Asia-Pacífico), así como una nueva categoría para miembros asociados que se proyecta hacia la Cuenca del Pacífico, incluyendo a Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur (Nolte, 2019).

Las discusiones actuales denotan que el regionalismo en sus diferentes acepciones y constelaciones de Estados constituye un elemento central del debate de la noción de gobernanza: la publicación reciente del *Handbook of South American Governance* (2018) (Riggiozzi y Wylde, 2018) refiere expresamente a la vinculación con la problemática del desarrollo y considerando las diferentes imprevistas teóricas que siguen marcando la práctica de la gobernanza en los distintos esquemas regionales de América del Sur, donde la institucionalidad definida y la constelación de actores constituyen aspectos centrales de los diversos procesos.

En forma paralela al debate sobre el regionalismo, junto con el cambio de milenio creció el interés por el fenómeno cercano del interregionalismo, al que también se le atribuyó un rol importante en la concreción de la arquitectura de la gobernanza global. Mientras que se subrayaba que los foros interregionales podían contribuir a la institucionalización de las relaciones internacionales (Rüland, 1996), quedaba claro que las relaciones interregionales podían conllevar en sí mismas tanto un alto grado de conflictividad como un potencial de cooperación significativo. Teniendo en cuenta el alto grado de interdependencia, ambos fenómenos rara vez quedarían dentro del marco nacional o incluso regional. Más bien se entendía que ambos podían tener efectos de derrame que se extendieran a través de las regiones, llegando a la arena internacional. Gran parte de la literatura del hemisferio Norte subrayaba la necesidad de buscar vías que favorecieran las relaciones cooperativas entre los bloques, así como la integración de los foros transregionales en los procesos de adaptación del aún frágil nuevo orden internacional. Al mismo tiempo se expresaba la preocupación respecto a posibles violaciones de los principios que puedan afectar la integridad del sistema multilateral de comercio. En consecuencia, el análisis de la dinámica interregional era considerado como una cuestión de relevancia estratégica para las relaciones

---

2 La AP es considerada por José Briceño Ruiz (2018) como un caso de desviación del tipo ideal del “regionalismo estratégico” Sur-Sur: el autor argumenta que mientras la AP mantiene su compromiso con la “integración profunda” de la Declaración de Lima de 2011 (que implicaba un proceso de articulación política y económica), al mismo tiempo promueve los llamados acuerdos WTO-plus.

internacionales contemporáneas (Rüland, Hänggi y Roloff, 2006; Rüland, Schucher y Storz, 2008; Gardini y Malamud, 2014; Baert, Scaramagli y Söderbaum, 2014). Desde la práctica político-diplomática, la noción de interregionalismo fue incorporado con fuerza por ejemplo dentro de los lineamientos de política exterior de la UE frente a América Latina (Ayuso, 2016; Ayuso y Caballero, 2018).

Transcurridas ya prácticamente dos décadas del nuevo siglo, la perspectiva comparativa de los abordajes regionales brinda elementos para visualizar en clave de gobernanza. Isabel Clemente (2016, p. 87) remarca que el análisis teórico del regionalismo e interregionalismo muestra que la evolución de las ideas y estrategias en América Latina y Europa han seguido direcciones opuestas. Mientras que el regionalismo latinoamericano impulsó modelos de integración con objetivos de desarrollo al amparo de una redefinición del Estado y su relación con la economía y la sociedad, el interregionalismo impulsado por la UE tomó el sendero hacia la desregulación, afectando las competencias del Estado, lo que también tiene implicancias en términos de las negociaciones interregionales y transregionales y su impacto sobre el espacio de acción multilateral.

Por su parte, en su revisión de la literatura sobre regionalismo e interregionalismo, Gardini y Malamud (2014, p. 18) debaten la idea de que la centralidad del Estado siga siendo cuestionada, señalando que estudios empíricos más recientes muestran la importancia que siguen teniendo los Estados. Para los autores, esto indicaría la relativa menor importancia de las regiones y eventualmente, también del interregionalismo. Autores como Garzón y Nolte (2018) suman al debate los desafíos del nuevo minilateralismo y el ‘regionalismo cruzado’ de procesos como el de la AP, que implican una proyección transregional. En forma similar Castro y Lenz (2019) señalan la emergencia de una suerte de “interregionalismo post-TPP” (Trans-Pacific Partnership), con la AP como uno de los ejes centrales de este conjunto de mega bloques entre estados latinoamericanos y asiáticos más Canadá. Finalmente, la reciente firma del acuerdo MERCOSUR-UE reposiciona al primero dentro de América del Sur. Además de confirmar por un lado la centralidad de los aspectos comerciales para los gobiernos “azules” de Argentina y Brasil de cara a los vínculos interregionales, por otra parte también esboza una agenda ligada a las necesidades de la UE de reposicionarse en un escenario de guerras comerciales entre Estados Unidos y China, donde la geoeconomía juega un rol central, ya que incluye preferencias por modelos de desarrollo, así como la agregación de intereses con otros Estados (integración y cooperación), así como los enfrentamientos que ellos generan.

#### **4. Aportes posibles del enfoque de gobernanza a futuro: continuidades y quiebres en tiempos de incertidumbre**

La sistematización previa procura una recorrida conceptual en torno a hitos de la noción de gobernanza desde diferentes niveles de abordaje, donde es facti-

ble identificar algunas continuidades del debate de las últimas tres décadas. Pese a las críticas señaladas, el concepto de gobernanza no ha sido reemplazado por una categoría alternativa que supere sus limitaciones como categoría polisémica, por lo que cabe esperar que seguirá siendo central a los debates en torno a los desafíos propios del siglo XXI. Se trata de una noción que ha logrado establecerse y que acompañará los debates de un período cargado de incertidumbres propias de las etapas de transición de un orden internacional hacia otro que aún no termina de pergeñarse con claridad, donde la novedad está dada porque no es producto de una guerra. Se plantea aquí el interrogante respecto a los países que actuarán como garantes de dicho orden, lo que lleva a la cuestión de las relaciones de poder entre las naciones, teniendo en cuenta la dificultad de proveer bienes públicos que garanticen la gobernanza regional y global. En ese contexto pareciera clave la calidad del frente doméstico (Peña, 2015), lo que en términos analíticos noWs lleva de retorno a la gobernanza a nivel nacional y subnacional.

Como expresa Dani Rodrik (2011), tras la profunda crisis internacional desatada en 2008, los cuestionamientos y el escepticismo frente a la globalización ya no son exclusividad de los países en desarrollo, ambientalistas, representantes de los trabajadores o sectores anarquistas, sino que se han expandido a través de los países desarrollados y estimulado en algunos fenómenos como el nacionalismo con características diversas, lo que representa un quiebre importante. Frente a estos desafíos, análisis como el de Rodrik (2011) subrayan la complementariedad entre mercado y Estado para una gobernanza que apunte a la estabilidad y prosperidad en democracia, con variaciones en cuanto a las preferencias de modelos institucionales y regulatorios nacionales y con la imposibilidad de lograr al mismo tiempo el 'trilema' de la democracia, la autonomía de la jurisdicción de los Estados nacionales y la globalización económica. Para el autor, la pregunta a plantearse es qué clase de régimen multilateral puede permitir de mejor manera que las naciones persigan sus objetivos de desarrollo y prosperidad en forma acorde a sus propios valores y según sus respectivos acuerdos sociales. Por otra parte, Rodrik subraya además el rol diferencial de las políticas nacionales para aquellas temáticas que hacen a la gobernanza económica mundial (comercio, finanzas, etc.). En otras problemáticas como el cambio climático o la defensa de los derechos humanos, aún sin desconocer el nivel estatal sería en particular la cooperación internacional la que tendría un rol crucial para el funcionamiento del sistema global (Rodrik, 2011: p. 249).

A la vez, como señala Ricardo French-Davis (2017: p. 111), paradójicamente en esta época se han debilitado rasgos esenciales para una gobernabilidad mundial más integral y balanceada. Respecto a la provisión de bienes públicos y regulaciones en un ámbito de importancia central tal como la gobernanza económica mundial, analistas como Roberto Bouzas (2017) hacen referencia a la clotominia (que podríamos calificar como recurrente en estas últimas décadas)

que han caracterizado a los análisis sobre tendencias y perspectivas del comercio internacional. En esa visión, las dificultades de los acuerdos megaregionales se interpretan como una clara manifestación de los obstáculos que enfrentaría el proceso de creciente integración global al interior de las sociedades: aunque Estados Unidos pareciera constituir un ejemplo paradigmático, no sería el único. Más allá de esos acuerdos en particular, la revisión de la evolución de la literatura de estas tres últimas décadas evidencia la recurrencia de las idas y vueltas de los interrogantes respecto a los formatos de interrelación y dinámica entre el nivel regional y el multilateral, lo que representa otra continuidad tanto de los debates académicos como de las iniciativas político-diplomáticas.

Como diagnostica Sanahuja (2019), en un marco de fuertes cuestionamientos a la globalización como modelo hegemónico y en un escenario de eventual “pos-globalización”, también se ponen en tela de juicio las reglas multilaterales y el pluralismo propio de las Naciones Unidas. En términos de gobernanza quedan evidenciadas las limitaciones de una globalización insuficientemente regulada, que aunque fuera propicia al progreso económico-social y al ascenso geopolítico de los países emergentes, también aumentó la fragmentación en la distribución de la riqueza global, en particular en los países desarrollados. Los intentos de mecanismos informales en torno a diferentes Grupos o Cumbres potencian según el autor la fragmentación del sistema multilateral, sin lograr aumentar su efectividad y legitimidad.

Por su lado, la historia del regionalismo latinoamericano se caracterizó por la búsqueda de un modelo conforme a las estrategias de desarrollo de sus estados miembros (Briceño Ruiz, 2018). Sin embargo, resulta evidente que los esfuerzos en pos de nuevos mecanismos de gobernanza regional durante los últimos años representarían más bien una expresión de deseos de autonomía regional por parte de los gobiernos denominados progresistas de los últimos años, antes que una reacción concertada (Grabendorff, 2015). Esto implicaría que la continuidad de este tipo de gobernanza no estaría necesariamente garantizada, lo que se explicita en el contexto de la nueva “marea azul”. Considerando las situaciones diferenciales en la diversidad de los esquemas regionales, se ha avanzado en la caracterización del potencial y desafíos respectivos para la CELAC (Ayllon, 2015), la AP (Ardila, 2015), el ALBA (Briceño, 2015) o la UNASUR (Llenderozas, 2015). Más allá de eso, resulta evidente que con toda su heterogeneidad y pese a las repetidas consideraciones sobre la crisis de la integración (Malamud, 2015), el componente de la integración regional sigue siendo invocado como sustancial a la concepción de gobernanza: se trataría de otra continuidad del debate en clave multinivel en torno a estos tópicos. En palabras de Bouzas (2017: p. 84), el proyecto de la integración de América representaría una suerte de Ave Fénix que resurge una y otra vez, tanto en contextos favorables como desfavorables a nivel interno de las naciones. Por otra parte, como ya se mencionó, la discusión de los

tópicos de la gobernanza y el regionalismo sigue siendo fuertemente asociado a las problemáticas del desarrollo de América Latina (Riggirozzi y Wylde, 2018).

En términos de una gobernanza donde la integración regional promueva el desarrollo, el desafío de la convergencia en la diversidad (Peña, 2015b) enfrentó durante las dos primeras décadas del presente siglo claros límites impuestos por percepciones notoriamente divergentes en cuanto a políticas y modelos de desarrollo (Grabendorff, 2015: 20). Asociado a esto, la discusión en torno a la centralidad del Estado, su rol en la promoción del desarrollo y su impacto en la impronta de los distintos esquemas regionales representó otro elemento de continuidad en los debates de la etapa aquí analizada. Las diferencias impuestas por las diversas coyunturas políticas (el foco en la apertura comercial asociadas al llamado “nuevo regionalismo” de los ’90 versus el énfasis en los aspectos políticos y sociales propios del “regionalismo post-hegemónico” y de la “marea rosa”) parecen vislumbrar una nueva etapa con la “marea” azul en América del Sur y su revalorización del comercio. Para algunos analistas, este es el momento para una estrategia de regionalismo pragmático (en oposición al idealismo de las décadas recientes), donde los acuerdos preferenciales de comercio ya existentes podrían proveer la base para una futura área de libre comercio para toda la región (Nolte, 2017).

Al momento presente, aunque se reitere la invocación retórica al potencial del regionalismo para proveer bienes públicos en dimensiones esenciales del desarrollo (otra continuidad del debate), tampoco puede obviarse la mención a la brecha perenne respecto al logro efectivo de las metas (Stuhldreher, 2016b). Como subrayan Mellado y Ali (2014), pese a la reconfiguración política regional de los últimos años no se constata una convergencia respecto a la inserción mundial y a los modelos de desarrollo. La definición de la Agenda Post-2015 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) podría proporcionar elementos para una agenda compartida, aunque es evidente que la multiplicidad de iniciativas integracionistas no será reemplazada fácilmente por algún esquema regional “superador” que tenga a los ODS como marca de identidad (Stuhldreher, 2017). Por otra parte, es evidente para el lograr avances en dichas metas resulta indispensable la consideración expresa del nivel subnacional y la gobernanza territorial, con la “traducción” de los distintos ODS en clave diferenciada según las demandas específicas en materia de desarrollo sostenible de los territorios.

### **A la manera de conclusiones: perspectivas y proyección a futuro**

Llegados al momento actual y dados los desafíos contemporáneos cabe plantearse el interrogante respecto a en qué medida los diversos niveles de gobernanza implican en la actualidad vectores de acción conjunta que permitan la superación de los rezagos propios de la condición de subdesarrollo de los países de América Latina y concretamente de territorios como el de la región Noreste.



Aunque en forma genérica se asuma que las iniciativas planteadas en los distintos niveles de gobernanza pueden promover el desarrollo sostenible en forma general, no puede decirse que en forma automática se conviertan en hitos específicos en el camino hacia el cumplimiento de los diferentes ODS. Aún después de cinco años desde el lanzamiento de los ODS no puede decirse que exista un conocimiento generalizado del alcance de las metas y menos aún puede hablarse de empoderamiento por parte de todos los actores e instituciones que eventualmente pudieran estar involucradas en el cumplimiento de los objetivos.

Asociado con esto y más allá de estos aspectos de difusión y formación, es necesario por otra parte un esfuerzo en cuanto a la adecuación de las agendas de los distintos organismos de todos los niveles (internacionales, regionales, nacionales y subnacionales) de cara a la consecución de los ODS. En ese sentido, los ODS no debieran ser visualizados como el nuevo fetiche del desarrollo, sino como posibles hojas de ruta que ayudan a visualizar los desafíos que fueron identificados como cruciales. En ese contexto cada territorio debiera estar en condiciones de hacer el esfuerzo de adecuación a las demandas específicas que deben enfatizarse según los casos, donde los ODS podrían dar orientaciones, añadiendo racionalidad al accionar de instituciones y actores y permitiendo sinergias en donde sea posible. Se plantea así el interrogante acerca de la capacidad de los esquemas de integración regionales para articular propuestas y convertirse en vectores para el cumplimiento de las metas planteadas por los 17 objetivos. A su vez, el aporte de las políticas nacionales aquí será clave, ya que en esas instancias se marcan rumbos y perspectivas integrales, que luego adquieren forma y se plasman con características diferenciales según las características y posibilidades de los diferentes territorios.

Frente al desafío de pensar la proyección a futuro de América Latina y sus territorios y más allá de los avances a nivel nacional y sub-nacional/territorial, resulta indispensable la articulación a nivel regional optimizando el instrumental integracionista. Esto representaría una contribución importante tanto para la gobernanza ‘hacia adentro’ como ‘hacia afuera’ de la región latinoamericana y podría coadyuvar a la implementación de los ODS. Sin embargo, entendiendo al territorio como construcción social, puede señalarse que la responsabilidad de impulsar y habilitar cambios orientados a mejorar las condiciones de la vida de los seres humanos, considerando expresamente la dimensión de la sostenibilidad del modelo con las necesidades de las generaciones futuras, descansa fuertemente sobre los actores locales / territoriales y su capacidad de creación y desarrollo de mecanismos de gobernanza innovadora, que potencie los espacios de articulación interinstitucional ya existente. Se debe evitar aquí el riesgo de que se conviertan en entelequias vacías de sentido real que no superen de carácter de artilugios de una gobernanza escasamente sustantativa, para transformarlas

Abordando la gobernanza multinivel desde la región Noreste del Uruguay.  
De lo local a lo global: trayectorias teórico-conceptuales y perspectivas actuales

en efectivas ágoras marcadas por la pluralidad de visiones y acompañadas de verdadera inteligencia anticipatoria.

## **Bibliografía**

- Abad y Aragón, L. (2010), *Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica*. Documentos de Trabajo GEDEUR. N° 10, Madrid.
- Ardila, M. (2009). “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”, en: *Colombia Internacional*, N°69, pp. 108-123.
- Ardila, M. (2015). “La Alianza del Pacífico y su importancia estratégica”, en: *Pensamiento Propio*, N°42, pp. 243-262.
- Ayllon Pino, B. (2015). “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Diálogo Político, concertación diplomática y gobernanza regional”, en: *Pensamiento Propio*, N°42, pp. 215-242.
- Ayuso, A. (2016). “Bilateralismo, interregionalismo y enfoque global: dilemas de la UE frente a América Latina y el Caribe” en: Morlano Cruz, G. (Comp.) *La Unión Europea en América Latina y el Caribe. Lógicas y políticas de un actor global*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, pp.101-131.
- Ayuso, A. y S. Caballero (2018). *El interregionalismo de la Unión Europea con América Latina*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia: Centro de Pensamiento Global.
- Baert, F., Scaramagli, T. y F. Söderbaum (Eds.) (2014). *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*. Springer.
- Baldwin, R. (2011). “21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”, en: Staff Working Paper ERSD-2011-08. World Trade Organization.
- Bizzozero, L. (2009). “Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. MERCOSUR como respuesta estratégica”, en Guerra Borges, A. (Ed.), *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México: Siglo XXI.
- Bizzozero, L. (2011a), “América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada”, en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, año 54. N° 1, pp. 29-43.
- Bizzozero, L. (2011b). “Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional: Una mirada desde los veinte años del proceso”, en: *Meridiano*, vol. 12. N° 125, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, pp. 4-10.
- Börzel, T. y T. Risse (2009) “Diffusing (Inter-) Regionalism: The EU as a Model of Regional Integration,” KFG Working Paper Series, No. 7, KollegForschergruppe (KFG) “The Transformative Power of Europe”, Free University Berlin.
- Boaventura de Sousa, S. (2005) “A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna”, en: *Revista crítica de ciencias sociais*. N° 72, pp. 7-44.

- Bouzas, R. (1996). "El regionalismo en el hemisferio occidental: NAFTA, Mercosur y después", en: *Desarrollo Económico*, Vol. 36, Trabajos Presentados en las Primeras Jornadas de Investigación en Economía (Summer, 1996), pp. 87-108.
- Bouzas, R. (2017). "El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo?", en: *Revista Estudios Internacionales*. Vol. 49, pp. 65-88.
- Briceño Ruiz, J. (2006). "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR", en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII. N° 15, diciembre, pp. 28-42.
- Briceño, J. (2015). "¿Gobernanza regional o soft balancing de 'Estados revolucionarios'? El discurso y la práctica del ALBA", en: *Pensamiento Propio* N° 42, pp. 163-194.
- Briceño Ruiz, J. (2018). "Times of Change in Latin American Regionalism", en: *Contexto Internacional*. Vol. 40 (3). Sep/Dec. 2018, pp. 573-592.
- Burjel, Tania (2017). *Articulación público-privada a nivel territorial: Análisis de ámbitos de articulación interinstitucional en el Uruguay*. Trabajo final de posgrado en Economía y Gestión para la Inclusión. UDELAR/FCEA.
- Cerny, P. (1999) "Globalization, governance and complexity", en: Prakash, A. y J.Hart (Eds.) *Globalization and governance*. London/New York: Routledge, pp. 182-212.
- Carmona, R. (2006) *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1: *La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castro R. y Lenz, T. (2019). *The Lima Summit: A Trial by Fire for the Pacific Alliance*. GIGA Focus Latin America. Number 4. July 2019
- CEPAL (2016) *Establecimiento del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada en el trigésimo sexto período de sesiones de CEPAL, 27 de mayo de 2016.
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighbourhood*. Oxford University Press.
- Clemente, I. (2016). "Interregionalismo e inserción internacional de América Latina", en: Mellado, N. (Ed.) *Latinoamérica: inserción global e integración regional*. Córdoba: Ediciones Lerner, pp. 73-90.
- Clemente, I. y Mallmann, M. I. (2016) "Mercosur e integración fronteriza: la cooperación transfronteriza entre Brasil y Uruguay", en: Mazzei, E. (2016). *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*. Montevideo: CCI / CEF, pp. 95-108.
- Dalla-Torre, M. (2017). "Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: El caso de la Provincia de Mendoza, Argentina", en: *Bitácora*, 1 (2017), pp. 47-54.
- Del Arenal, C. (2008). *Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales*. COMPLETAR

Abordando la gobernanza multinivel desde la región Noreste del Uruguay.  
De lo local a lo global: trayectorias teórico-conceptuales y perspectivas actuales

- Farinós Dasi, J. (2008) “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. Boletín de la A.G.E. N° 46, pp. 11-32.
- French-Davis, R. (2017). “Globalización económica y desarrollo nacional: evolución y algunos desafíos actuales”, en: Revista Estudios Internacionales. Vol. 49, pp. 89-112.
- Freigedo, M. y A. Milanesi (2016). Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte: reporte de diagnóstico temático en el ámbito de Gobernanza e Institucionalidad para el departamento de Tacuarembó y la región Norte. Montevideo: OPP.
- Garzón, J. (2015) Latin American Regionalism in a Multipolar World. EUI Working Papers RSCAS 2015/23.
- Garzón, J. y D. Nolte (2018). “The new unilateralism in regional economic governance: Crossregionalism and the Pacific Alliance”, en: Riggiorozzi, P. y C. Wylde (2018). Handbook of South American Governance. London: Routledge, pp. 173-189.
- Gardini, G. L. y A. Malamud (2014). Debunking Interregionalism: Concepts, types and Critique –With a Transatlantic Focus. Atlantic Future Working Paper 38.
- Giacalone, R. (2015) “El orden regional sudamericano en la segunda década del siglo XXI ¿conflicto o negociación?”, en: Mellado, N. (Coord.) Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI. Córdoba, Lerner Editora, pp. 55-77.
- Grabendorff, W. (2015). “La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones”, en: Pensamiento Propio N° 42, pp. 9-29.
- Guerra Borges, A. (2009). Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico, México: Siglo XXI.
- Guerrieri, P. e I. Falautano (2000). “Global Regionalism: Trends and Perspectives”, en: Guerrieri, P. y H.E Scharrer (Eds.) Global Governance, Regionalism and the International Economy. HWWA Studies of the Hamburg Institute of International Economics in cooperation with Istituto Affari Internazionali (IAI). Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, pp. 11-36.
- Hettne, B. (2002). “El nuevo regionalismo y el retorno de lo político”, en: Comercio Exterior, Vol. 52, N° 11, pp. 954-965.
- Hirst, P. y G. Thompson (1996). Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. y G. Thompson (1999a) “The Tyranny of Globalisation: Myth or Reality?”, en: Buellens, F. (Ed.) Globalisation and The National-State. Belgian-Dutch Association for Institutional and Political Economy. Edward Elmar. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA, pp. 139-178.
- Hirst, P. y G. Thompson. (1999b). Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance (Second Edition). Cambridge: Polity Press.
- Hufty, M. (2007). “L’objet ‘gouvernance’”, en: Hufty, M. et al. Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur un concept. Paris: Karthala, pp. 13-28.
- Ikenberry, G. J. (2018). “Why the Liberal World Order will Survive”, en: Ethics & International Affairs 32(01), pp. 17-29

- Knight, W. A. (2000). *A Changing United Nations. Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance*. Basingstoke Palgrave.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Link, W. (1998). *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Verlag C.H. Beck.
- Llenderrozas, E. (2015). "UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior", en: *Pensamiento Propio*, N°. 42, pp. 195-214.
- Magri, A. (2016). "Una relación causal poco contemplada: el desarrollo local y el desarrollo transfronterizo en Uruguay", en: Mazzei, E. (Ed.) *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*. Montevideo: UDELAR. CCI. CEF.
- Malamud, A. (2015). "Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy. Examples from Regional Integration Processes", en Domínguez, J. y A. Covarrubias. *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge, pp. 112-123.
- Mayntz, R. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de Governance". *Instituciones y Desarrollo*, 7, noviembre. Barcelona, pp. 35-51.
- Mazzei, E. (2016). *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*. Montevideo: CCI / CEF.
- Mellado, N. y M. L. Ali (2014). "La agenda social del MERCOSUR, CAN y UNASUR: sus implicancias", en: Mellado, N. (Ed.) *Regionalismo latinoamericano: dimensiones actuales*. Córdoba: Ediciones Lerner, pp. 185-228.
- Messner, D. y F. Nuscheler (1996). *Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Policy Paper. Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Messner, D. y F. Nuscheler (1999) "Strukturen und Trends der Weltpolitik", en: Hauchler, I., Messner, D. y F. Nuscheler. *Globale Trends 2000. Fakten. Analysen. Prognosen*. Stiftung Entwicklung und Frieden. Frankfurt: Fischer Taschenverlag, pp. 371-397.
- Moncayo, E. (2002). "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las política regionales e impacto territorial de la globalización". *Serie gestión pública* N° 27. CEPAL: Santiago de Chile.
- Mürle, H. (1998) *Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen*. INEP Report, Heft 32.
- Nogueira, G. (2018). *La Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó: ¿Una estrategia de desarrollo territorial en clave de gobernanza?*. Trabajo final de posgrado en Economía y Gestión para la Inclusión. UDELAR/FCEA.
- Nolte, D. (2014) *Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?*. EUI Working Papers RSCAS 2014/89.

Abordando la gobernanza multinivel desde la región Noreste del Uruguay.  
De lo local a lo global: trayectorias teórico-conceptuales y perspectivas actuales

- Nolte, D. (2017). Trade: The Undervalued Driver of Regional Integration in Latin America. GIGA Focus Latin America Number 5. September 2017.
- Nolte, D. (2019). “Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano”, en: Revista Uruguaya de Ciencia Política, N°28, 1, pp. 156.
- OPP (2017). Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte. Montevideo: OPP.
- Peña, F. (2015a). “Future Global and Regional Governance: a view from the Deep South” en: S. E. Moreira (Ed.) Global governance. Crossed perceptions. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 293-313.
- Peña, F. (2015b). “Regional Integration in Latin America: The Strategy of “Convergence in Diversity” and the Relations between Mercosur and the Pacific Alliance”, en: Roy, J. (Ed.) A New Atlantic Community: The European Union, the US and Latin America. Miami: European Union Center, pp. 189-198
- Peña, F. (2017). “América Latina en un mundo incierto y turbulento: impacto sobre las estrategias de integración regional”, en: Revista Estudios Internacionales. Vol. 49, pp. 113-124.
- Riggirozzi, P. (2012). “Reconstructing Regionalism: What Does Development Have to Do With It?”, en: Riggirozzi, P. y D. Tussie (Eds.) The Rise of Post.-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America. United Nations University Series on Regionalism. Springer. Vol. 4, pp. 17-39.
- Riggirozzi, P. y C. Wylde (2018). Handbook of South American Governance. London: Routledge.
- Rodrik, D. (2011). The Globalization Paradox. Democracy and the Future of Global Economy. W.W. Norton: New York.
- Rosas Ferrusca, F.J., Calderón Maya, J.R. y Campos Alanís, H. (2015). Análisis del concepto de Gobernanza Territorial desde el enfoque del Desarrollo Urbano. Documento para su presentación en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-UOIOG. Centro de Ciencias Humanas y Sociales. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2015.
- Rosenau, J. y O.E. Czempiel (1992). Governance without governance: order and change in world politics. Cambridge: University Press.
- Rüland, J. (1996) “The Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New Euro-Asian Relationship?” Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung. Heft 5. Universität Rostock.
- Rüland, J., Hänggi, H. y R. Roloff (2006). Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?. London: Routledge.
- Rüland, J. Schucher, G. y C. Storz (2008) Asian-European Relations: Building Blocks for Global Governance?. London/New York: Routledge.
- Sanahuja, J.A. (2007). “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, en: Pensamiento iberoamericano, N° 0, pp. 75-206.

- Sanahuja, J. A. (2009). "Del 'Regionalismo abierto' al 'Regionalismo post-liberal'. Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina", en: Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe N° 7, Buenos Aires, CRIES, pp. 12-54.
- Sanahuja, J.A. (2010). "La construcción de una región": Suramérica y el regionalismo postliberal", en: M. Cienfuegos y J.A. Sanahuna (Eds.). Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur. Madrid: Fundación CIDOB, pp. 87-136.
- Sanahuja, J.A. (2018). "Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe", en: Serbin, A.(Ed.) América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales. Buenos Aires: Icaria Editorial-Ediciones CRIES, pp. 37-68.
- Sayes, J. (2014) Innovaciones institucionales: el caso del Consejo Agropecuario Departamental y Mesas de desarrollo del Departamento de Tacuarembó. Tesis de Maestría en Ciencias Agrarias. UDELAR / FAGRO. Programa de Posgrado.
- Schirm, S. (1999). Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sending, O. J. e I. Neumann (2006). "Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power", en: International Studies Quarterly N° 50, pp. 651-672.
- Serbin, A. (2018) "La configuración de la Gran Eurasia y su impacto en la gobernanza global", en: Mesa, M. (Coord.) Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución Anuario 2017-2018. Madrid: CEIPAZ.
- Stuhldreher, A. (2016a). Desafíos de la gobernanza territorial sustentable. Cambio climático y desarrollo en el Noreste del Uruguay. Documento de Trabajo N°2 del IDIIS. UDELAR/IDIIS.
- Stuhldreher, A. (2016b). "Gobernanza global y regionalismo latinoamericano: desafíos para el desarrollo humano sostenible. Una mirada desde Uruguay", en: Mellado, N. (Ed.) Latinoamérica: inserción global e integración regional. Córdoba: Ediciones Lerner, pp. 17-34.
- Stuhldreher, A. (2017). "Implicaciones de la reconfiguración del orden regional latinoamericano: ¿Hacia más y mejor desarrollo?", en: Mellado, N. (Coord. y Ed.) y J. C. Fernández Saca (Ed.). Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto del siglo XXI. Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador: Editorial Delgado, pp. 77-95.
- Tussie, D. (2009) "Latin America: Contrasting Motivations or Regional Projects", en: Review of International Studies N° 35, pp. 169-188.
- Veiga, P.M. y Rios, S. (2006). "America do Sul: A integração pode sobreviver ao nacionalismo económico?. FLACSO Series Brief 32. Buenos Aires: Latin America Trade Network.
- Wendt, A. (1992) "Anarchy ist What States Make of it: The Social Construction of Power Politics", en: International Organization. Vol. 46. No. 2, pp. 391-426.
- Wendt, A. (1994) "Collective Identity Formation and the International State", en: American Political Science Review. Vol. 88. No. 2. (June), pp.384-396.

Abordando la gobernanza multinivel desde la región Noreste del Uruguay.  
De lo local a lo global: trayectorias teórico-conceptuales y perspectivas actuales

Wiesenthal, H. (1999) "Globalisierung als Epochenbruch - Maximaldimensionen eines Nichtnullsummenspiels", en: Schmidt, G. y R. Trinczek (Ed.) *Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, pp. 503-533.

Zurbriggen, C. (2011). "Gobernanza: una mirada desde América Latina", en: *Perfiles Latinoamericanos* [en línea] 2011, (Julio-Diciembre). [Fecha de consulta: 12 de julio de 2019] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271002>>



# **Hacia la comprensión del sector forestal de la Región Noreste y sus implicancias en términos de sustentabilidad – avances**

**Isabel Bortagaray<sup>1</sup>, Virginia Morales Olmos<sup>2</sup>,  
Diego Passarella<sup>3</sup>, Cecilia Marrero<sup>4</sup>, Aylén Paiz<sup>5</sup>**

## **Resumen**

La medición del impacto de una nueva actividad económica sobre un territorio es un tema de especial interés para diferentes sectores de una sociedad. Tradicionalmente, la medición del impacto de una nueva política se realizaba considerando la dimensión económica. En el caso de las actividades que involucran la utilización de recursos naturales, la preocupación por la consideración de otros aspectos además del económico ha ido en aumento. Ejemplos de estos aspectos son la dimensión ambiental y la existencia de capital social. En Uruguay, el sector forestal ha concitado especial interés en términos de los impactos de su actividad sobre el territorio. A pesar de la creciente importancia del sector en la economía del país y de las discusiones sobre la conveniencia o no de desarrollar las actividades y las formas de realizarlo, no se ha realizado muchos estudios de impacto comprensivos.

En la región de Tacuarembó y Rivera, existen grandes extensiones de plantaciones con fines comerciales, así como empresas de procesamiento industrial, y se está anunciando la posibilidad de la instalación de una tercera planta de celulosa. Ante cambios en el panorama empresarial, una de las grandes interrogantes de la población ha sido cuál es el impacto y la sustentabilidad de las inversiones en el territorio. Este Proyecto propone poner a discusión las implicancias para el territorio de la actividad económica forestal a partir de las lecciones aprendidas. En la discusión, se incorporarán la pluralidad de visiones que están presentes en el territorio. El abordaje de esta problemática para la población de la región nos parece de interés para el resto del país, cuando se está discutiendo la sustentabilidad de las inversiones realizadas hasta el momento en el sector.

Este Proyecto basa su estrategia de trabajo en dos grandes líneas de acción. Por un lado, se trata de revisar y sistematizar distintos abordajes de evaluación de

- 
- 1 IDIIS, Centro Universitario de Tacuarembó.
  - 2 PDU Ciencias Económicas, Centro Universitario de Tacuarembó.
  - 3 PDU Procesos Industriales de la Madera, Centro Universitario de Tacuarembó.
  - 4 FIC-Centro Universitario de Tacuarembó.
  - 5 Ingeniería Forestal, Centro Universitario de Tacuarembó.

impacto, teniendo en cuenta múltiples dimensiones. Por otro lado, se busca generar instancias de consulta y reflexión pública para: (i) construir un abordaje participativo para la evaluación de impacto del sector forestal, desde un punto de vista multidimensional; (ii) construir una estrategia participativa de comunicación para la comprensión pública del impacto del sector forestal en la región noreste.

Hasta el momento se han realizado una ronda de entrevistas a informantes calificados vinculados al sector forestal y un taller con ciudadanos (de Tacuarembó departamento) no involucrados con el sector utilizando la metodología de *World Café*. Posteriormente, se realizará otro taller con ciudadanos, pero en este caso se apuntará a una localidad donde no se realice actividad forestal, y una actividad con comunicadores.

## Introducción

Una de las dificultades del análisis de impacto de una nueva actividad económica es abarcar sus múltiples dimensiones, considerando no solamente los beneficios y costos económicos generados por la misma, sino también los beneficios y costos para la sociedad y para el ambiente. A pesar de reconocerse la importancia de la contribución de las actividades al desarrollo de un país, una región o una localidad, aún se presenta como un desafío plasmar la comprensión del desarrollo como un proceso y un fenómeno multidimensional. Uno de los desafíos que se presentan es incorporar en las mediciones de impacto lo social y lo ambiental integrado a lo económico (Costanza, Hart, Posner & Talberth, 2009). Esta evaluación no solamente debería realizarse antes de implementar un nuevo proyecto o política sino también posteriormente a la implementación (Cubbage, Harou, & Sills, 2007). Adicionalmente se reconoce la necesidad de incorporar la visión de los actores involucrados en la política, particularmente en los casos de políticas asociadas a la explotación y uso de recursos naturales (Ostrom, 1996; Zurbriggen & González, 2014).

En Uruguay el sector forestal actual se desarrolló bajo la ley Forestal 15.939 del año 1988 y tuvo un importante crecimiento en la región Noreste del país, en los departamentos de Rivera y Tacuarembó en primera instancia y posteriormente en Cerro Largo. Dada la importancia del desarrollo forestal en la región, este Proyecto se propone analizar las percepciones de la población de la región Noreste del Uruguay sobre el impacto de la actividad forestal el sector forestal y, a partir de estos resultados, co-construir un abordaje participativo de evaluación de impacto multidimensional del sector forestal, contribuyendo a la comprensión pública de la temática

## Antecedentes

Tradicionalmente el desarrollo económico se mide considerando el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) de un país o región, sin embargo, este indicador mide a nivel macro solamente transacciones monetarias relacionadas con producción de bienes y servicios, dejando de lado cambios en el capital humano, en el capital social y natural. Esta medida tampoco considera si ese crecimiento generó desigualdades en el ingreso, una disminución del tiempo libre de las personas, un agotamiento de los recursos naturales (Costanza, Hart, Posner & Talberth, 2009; Knight, Rosa & Schor, 2013). Por lo tanto, es una medida incompleta desde una perspectiva de desarrollo (Vigorito, 2014).

Para salvar esta brecha, se han propuesto medidas alternativas de medición del impacto. Entre las más destacadas pueden encontrarse los siguientes grupos:

- a. Índices que corrigen el PBI: Índice de Bienestar Económico Sustentable (IBES), Indicador de Progreso Genuino (IPG), PBI verde (PBI-v), Ahorros Genuinos (AG), entre otros. Estos índices tienen en cuenta aspectos tales como desigualdades en el ingreso, cuantificación de actividades no comerciales y gastos en acciones paliativas (Stiglitz, Sen & Fitoussi 2008, Talberth, Cobb & Slattery, 2007).
- b. Índices que no utilizan el PBI: Huella Ecológica (HE), Bienestar Subjetivo (BS) y otros. Estos indicadores tratan de cuantificar actividades medioambientales y sociales, como así también cambios en el capital social, humano y medioambiental de las comunidades.
- c. Índices compuestos que incluyen al PBI: Son índices que combinan diferentes medidas en un único número, compatibilizando datos de PBI con medidas de corte social o medioambiental, como las mencionadas en el conjunto de índices anterior. Por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH).
- d. Conjunto de indicadores: las clases de indicadores anteriores resumen toda la información en un único número. Nuevas medidas proponen medir el desarrollo utilizando un grupo de valores que deberán ser analizados en conjunto. Un ejemplo de conjuntos de indicadores pueden ser las Cuentas Satélite de Ingreso Nacional (CSIN), en el cual se cuantifican flujos de capital correspondiente a actividades no necesariamente comerciales (uso de energía, materiales, generación de contaminantes, costos de gestión ambiental, recursos naturales, correcciones de flujos monetarios por el agotamiento de recursos naturales, entre otros). Un ejemplo son las Cuentas Nacionales Ambientales, que han sido una forma de integrar las medidas ambientales al Sistema de Cuentas Nacionales (Hamilton, 1994; Hartwick, 1990). Sin embargo, la instrumentación de un sistema de cuentas ambientales presenta algunos desafíos con relación a los datos a recolectar y la no existencia de mercado para algunos de los activos naturales de capital (Grafton et al., 2008). En Uruguay

se está trabajando en esta línea, básicamente considerando dos recursos naturales, el agua y el suelo (AUCI, 2015).

Todos estos métodos propuestos en la literatura plantean dificultades o barreras para su implementación (Costanza, Hart, Posner & Talberth, 2009). Se pueden citar como principales barreras: la disponibilidad de series de datos confiables que puedan ser agregados en diversas escalas (nacional, departamental, municipal); la estandarización de la metodología de medida; y los valores implícitos incluidos en las metodologías propuestas. Algunas de estas barreras son de corte metodológico, por ejemplo, la disponibilidad de series de datos; mientras que otras, responden a la necesidad de incluir el carácter normativo del desarrollo y su valoración por parte de la sociedad.

A pesar de la creciente importancia del sector forestal en la economía de Uruguay, con una participación del PBI de 5,2% del PBI de acuerdo a datos del Banco Central del Uruguay (BCU, 2019), no existen estudios que incorporen la percepción de los actores a las mediciones de impacto del sector.

En la región de Tacuarembó y Rivera, existen grandes extensiones de plantaciones forestales con fines comerciales, así como empresas de procesamiento industrial, y se está anunciando la instalación de una tercera planta de celulosa. El cierre de la empresa Urupanel en el año 2014, empresa que empleaba 400 empleados, sustituida por la empresa Frutifor, que emplea 39 trabajadores; sumada a la venta de las operaciones de Weyerhaeuser en Uruguay en el año 2017, son reflejo de un sector productivo que presenta cierto grado de inestabilidad. Ante el incremento de la actividad del sector en la región y la diversidad en el tipo de inversiones realizadas, resulta pertinente plantear abordajes que incorporen dimensiones de análisis más allá de lo económico. El abordaje de esta problemática para la población de la región resulta también de interés para todo el país, cuando se está discutiendo el impacto de una gran inversión forestal, así como la sustentabilidad de las inversiones realizadas hasta el momento en el sector.

Dos proyectos anteriormente apoyados por el Fondo Universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general en los que algunos de los integrantes del equipo de este proyecto participaron, buscaban analizar temáticas similares, como fueron los proyectos ¿Qué desarrollo en Uruguay? (2014) y Deci Agua (2015) (Trimble, M. et al., 2017). Una conclusión fuerte de ambos proyectos es la necesidad de revisar, profundizar y ampliar la concepción del desarrollo, tanto en lo que respecta a las perspectivas involucradas en la definición de qué es desarrollo, para quién y cómo (incluyendo la preocupación por los costos y beneficios asociados, y las distintas percepciones sobre el balance de esta ecuación para unos y otros actores), como en la necesidad de incluir la dimensión ética asociada al desarrollo, reconociendo su carácter normativo. En este sentido, esta propuesta se propone contribuir con estas cuestiones desde un

enfoque sistémico, con foco en la sustentabilidad y aplicada a un sector particular como es el forestal.

En el marco de la elaboración de la Estrategia de Desarrollo 2050, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) llevó adelante un estudio de prospectiva denominado Visión 2050: Tacuarembó en la región Norte, en conjunto con el Centro Universitario de Tacuarembó, y más recientemente se ha realizado un trabajo de prospectiva sobre el sector forestal: Proyecto Bioeconomía Forestal (Dirección de Planificación-OPP, 2018). Así, resulta de especial interés generar un espacio de discusión sobre este tema en distintos niveles.

La actividad forestal en la región presenta un amplio espectro de niveles de desarrollo tecnológico incorporado en su producción: desde aserraderos informales con mano de obra poco calificada, hasta grandes emprendimientos de capitales extranjeros que subcontratan la mayoría de sus servicios de soporte a las casas matrices proveedoras de los equipos de producción (Rodríguez Miranda, 2016). De forma equivalente, los productos generados en el sector comprenden desde la venta de las primeras trozas de árbol sin descortezar, hasta paneles estructurales de madera debobinada y encolada con diverso grado de acabado superficial y estético. Dado todo este rango de formas de producción y productos forestales disponibles (y nuevos por incorporar) en la región, surge la interrogante de si todas estas actividades son equivalentes en términos de una actividad económica sustentable y promotora de bienestar en la región.

### **Actividades desarrolladas**

La estrategia de trabajo tiene como principio fundamental la integración de saberes y perspectivas múltiples para comprender el impacto de la producción forestal en sus diversas aristas. Se considera que la comprensión de la temática requiere una estrategia participativa para alcanzar una construcción colectiva que involucre los distintos actores, generando así sentidos que configuraran modos de entender y de entenderse. Atendiendo esta premisa, se propusieron diversas actividades, de las cuales hasta el momento de la presentación de este trabajo en el II Encuentro del área social de la región Noreste de la Universidad de la República no se han desarrollado en su totalidad.

En primer término, se propuso la revisión de revisión de abordajes de evaluación de impacto de actividades económicas, en particular los aplicados al sector forestal y de los recursos naturales, para situar el análisis de impacto. En segundo lugar, se propuso analizar las características y dinámicas productivas del sector forestal, para ser utilizado como insumo de trabajo para el diseño de las actividades participativas.

Paralelamente se busca desarrollar la identidad visual vinculada al proyecto. La identidad visual deberá incluir: el nombre del equipo, el logotipo, la tipografía

y las plantillas para los documentos. La identidad visual facilitaría el reconocimiento de la propuesta y de la institución a la que se representa, la Universidad de la República. El nombre planteado fue Pyporé que significa “dejar huella” en guaraní, y alude justamente a la intención de analizar las huellas de las actividades productivas desde una perspectiva multidimensional e inter- y trans-disciplinaria. Estos elementos de identidad se utilizarán en todas las comunicaciones vinculadas al proyecto.

Se propone realizar entrevistas a actores del sector con una pauta semi estructurada buscando indagar sobre la percepción del actor sobre el sector forestal actual y pasado, así como su comprensión sobre las distintas dimensiones vinculadas al concepto de sustentabilidad, y la opinión sobre la percepción de la ciudadanía no vinculada al sector.

El proyecto propone el diseño y la planificación de instancias de consultas las cuales incluyen talleres de construcción del abordaje de evaluación de impacto y de la estrategia de comunicación para la comprensión pública y una encuesta de opinión. Un aspecto para destacar es que los talleres no se diseñarán al mismo tiempo, sino que el diseño de cada taller se irá diseñando en base a los resultados obtenidos en las instancias anteriores. Para cada instancia participativa, se definirán y seleccionarán grupos de consulta. En el caso de los talleres, el público objetivo serán las personas que a priori no estén vinculadas con el sector forestal, reconociendo que en una región donde el sector es importante, algunos de los invitados tendrán algún tipo de vinculación. En el caso de la encuesta de opinión, la participación será abierta.

Finalmente se propone la realización de una instancia pública de intercambio con el público en general para la presentación y de discusión de los resultados del proyecto.

## **Resultados preliminares**

Al cierre de esta presentación se había realizado un taller con personas no vinculadas al sector forestal utilizando la técnica de *World Café*. Esta técnica se plantea como un proceso de conversación que busca facilitar una discusión abierta e íntima. Conecta ideas al interior de grupos grandes para acceder a una ‘inteligencia colectiva’ de los participantes y para comprender/aprender de múltiples perspectivas. Además, apunta a explorar y/o innovar en temas más que en solucionar problemas, y se diseña principalmente como un foro para avanzar en el pensamiento creativo/abierto y no para escenarios donde hay soluciones o respuestas predeterminadas. Con la aplicación de esta técnica se busca generar un proceso colectivo de construcción de conocimiento.

La convocatoria se realizó en forma personal a las personas seleccionadas y sin mencionar el objetivo de la actividad ni la vinculación con el sector forestal,

de forma tal que las personas no fueran a la actividad predisuestas sobre el tema a tratar.

En el taller, el tema planteado fue la construcción colectiva de impresiones, visiones y perspectivas sobre el alcance y definición de 'lo forestal'. En particular se buscó generar: insumos sobre qué aspectos, temas, visiones, deseos, perspectivas hacen a 'lo forestal'. Para ello en primer lugar se pedía a los participantes que dibujaran lo que asociaban al sector forestal en forma individual.

Luego se realizó una dinámica de taller con 5 mesas de trabajo, cada mesa con una consigna particular. Los participantes discutieron durante 30 minutos en cada mesa, circulando luego entre las mesas con sus respectivas consignas. En cada mesa había un anfitrión que se mantuvo estable en la mesa. Este rol fue cumplido por los integrantes del equipo del proyecto. Finalmente se hizo un breve cierre de la actividad.

Las consignas fueron las siguientes:

Mesa 1 - Cuando hablamos de 'lo forestal', ¿de qué estamos hablando?;

Mesa 2 - ¿Cuáles considera que son los aspectos favorables y desfavorables de 'lo forestal'?

Mesa 3 - Exprese todo lo que considere relacionado con 'lo forestal' en los siguientes aspectos: Social, Ambiental/Ecológico, Económico/Comercial, Educativo, Tecnológico, Legal/Reglamentario, Ético, Logística;

Mesa 4 - Si ustedes pudieran influir en 'lo forestal', ¿qué acciones propondrían?, ¿Cómo desearía que fuera lo forestal en 30 años?

Mesa 5 - Pensando en los mensajes a comunicar a la población referidos a 'lo forestal': ¿Qué ideas les parece importante comunicar?, ¿A quiénes dirigirá dichos mensajes?, ¿Qué ámbitos, canales, medios, les parece adecuado utilizar para difundirlos/compartirlos?

En el taller participaron 20 personas, que fueron seleccionadas buscando una cierta diversidad de distintos sectores de la sociedad y que no estuvieran vinculadas directamente con el sector forestal. Los participantes tenían entre 22 y 75 años de edad (8 entre 22 y 40 años, 7 entre 40 y 60 años, y 5 entre 60 y 75 años). El nivel educativo más bajo alcanzado fue segundo año de escuela y el más alto fue terciario (universitario).

En este taller se recogió una percepción positiva del empleo y la capacitación laboral y regulación que trajo el sector, como así también, la preocupación por el impacto de la producción forestal en el recurso hídrico, su disponibilidad y calidad y la pérdida de biodiversidad.

Más allá de haber trabajado sobre consignas distintas, se observó que algunas impresiones, visiones y perspectivas fueron compartidas por mesas distin-

tas, como, por ejemplo: una visión positiva sobre el empleo, la preocupación sobre los mensajes que se comunican respecto al sector en relación a los posibles sesgos, la veracidad, confiabilidad y disponibilidad de información. Respecto a la inversión extranjera hay una percepción dual, por un lado, se percibe como positiva en tanto dinamizadora de la actividad, y por otro lado una visión negativa vinculada a la extranjerización de la propiedad. El impacto de la actividad forestal sobre el agua es recurrente.

En síntesis, hasta el momento se recoge que los aspectos señalados como favorables son: la preocupación por el monte nativo, la biodiversidad, la afectación del recurso hídrico, el impacto del transporte carretero y la extranjerización de la tierra. Entre los aspectos favorables, señalados en algunos casos como oportunidades se mencionaron el empleo, la capacitación, la seguridad laboral, la generación de energía, la nueva oferta educativa, y la convivencia de sistemas productivos.

En relación a la información, se transmite una desconfianza en la información existente y en sus fuentes. Se remarca la necesidad de que la información sea confiable y que sea orientada a niños, gobernantes y comunicadores. Además, se destacó el rol de la academia como generadora de información confiable.

Se observó una dificultad generalizada de las personas para poder situarse en un futuro deseado dentro de 30 años sin caer en un escenario tendencial, que continúe el sector con sus actuales características productivas. Los invitados imaginan que en 30 años deberían existir más controles ambientales y desarrollarse un mayor sentido de pertenencia al mismo.

Entre las restantes actividades, se realizaron 15 entrevistas a informantes calificados entre julio y setiembre de 2018 y se preparaba la convocatoria del segundo taller de participación a realizarse en noviembre de 2018 en una localidad no relacionada con el sector forestal. Paralelamente se está desarrollando la estrategia de e-participación con el objetivo de abarcar a mayor cantidad de población.

*Este proyecto fue financiado por el Fondo universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general – Convocatoria 2017 de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC).*

## Referencias

- AUCI (2015). Uruguay trabaja en la construcción de un Sistema de Cuentas Ambientales Económicas. 27 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/aucci/noticias/643-cuentas-ambientales.html>. Último acceso: 23/8/2017.
- Banco Central del Uruguay (2018). Producto interno bruto por industrias. Serie anual, precios constantes de 2005. Disponible en: <http://www.bcu.gub.uy/Estadisti>



- cas-e-Indicadores/Paginas/Presentacion%20Cuentas%20Nacionales.aspx. Último acceso: 15/8/2019.
- Costanza, R., Hart, M., Posner, S. & Talberth, J. (2009). Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress. *The Pardee Papers*, 4. Boston University.
- Cubbage, F., Harou, P., & Sills, E. (2007). Policy instruments to enhance multi-functional forest management. *Forest Policy and Economics*, 9, 833–851. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2006.03.010>.
- Dirección de Planificación - OPP (2018). Avances del proyecto bioeconomía forestal 2050. Hacia una estrategia nacional de desarrollo, Uruguay 2050. Serie de divulgación – Volumen IX. Fernando Isabella, Carolina Da Silva (coordinación general). Montevideo. 66 págs. Disponible en: <https://www.opp.gub.uy/es/planificacion>. Acceso: 20/8/2019.
- Grafton, R. Q., Adamowicz, W., Dupont, D., Nelson, H., Hill, R. J., & Renzetti, S. (2008). *The Economics of the Environment and Natural Resources*. Blackwell Publishing Ltd.
- Hamilton, K. (1994). Green adjustments to GDP. *Resources Policy*, 20(3), 155–168. [https://doi.org/10.1016/0301-4207\(94\)90048-5](https://doi.org/10.1016/0301-4207(94)90048-5).
- Hartwick, J. M. (1990). Natural resources, national accounting and economic depreciation. *Journal of Public Economics*, 43(3), 291–304. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(90\)90002-Y](https://doi.org/10.1016/0047-2727(90)90002-Y).
- Knight, K. W., Rosa, E. A., & Schor, J. B. (2013). Could working less reduce pressures on the environment? A cross-national panel analysis of OECD countries, 1970–2007. *Global Environmental Change*, 23(4), 691–700. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.02.017>
- Rodríguez Miranda, A. (2016). Relevamiento del sector de transformación mecánica de la madera en Rivera y Tranqueras (aserraderos y carpinterías). Informe final de consultoría. Intendencia Departamental de Rivera, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, DINAPYME, Ministerio de Industria, Minería y Energía.
- Vigorito, A. (2014). Las dimensiones del desarrollo. ¿Qué desarrollo en Uruguay? Montevideo, Universidad de la República.
- Zurbriggen, C. & González Lago, M. (2014). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública* III (2): 329-361.

# **La escritura en contextos fronterizos de acuerdo al carácter urbano/rural de la escuela: un estudio de caso múltiple con base en la teoría de Basil Bernstein**

**Carla Custodio<sup>1</sup> - Mahira González<sup>2</sup> - Tabaré Fernández<sup>3</sup>**

**Palabras clave:** Portugués, Frontera, Rural/urbano, Clase trabajadora

## **1. Introducción**

El trabajo que se presenta a continuación se llevó a cabo durante el año 2018 por un equipo multidisciplinario de investigadores del Polo de Desarrollo Universitario: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF). Este PDU se encuentra radicado en la región noreste, específicamente en la ciudad de Rivera y pertenece a la Universidad de la República. La investigación se enmarca en la tercera línea de investigación del NEISELF: Trayectorias educativas y vulnerabilidad. Continúa trabajos anteriores realizados en los años 2016 y 2017 relativos al lenguaje como factor de desigualdad (Fernández, Ríos, & Márques, 2016; Fernández & González, 2017). Lo que exponemos en este artículo fue presentado en el Segundo Encuentro de Investigadores del Área Social del Noreste en el año 2018, aunque en esa ocasión contábamos únicamente con resultados preliminares.

El objetivo de este trabajo es estudiar el desempeño en la producción escrita escolar de alumnos de 4<sup>a</sup> año de Primaria de clase trabajadora que se declaran usuarios frecuentes de portugués o Portugués en comparación con quienes se expresan más frecuentemente en español. Buscamos poner en relación estas observaciones con los grados de clasificación y enmarcamiento de la organización escolar y comparar los desempeños observados según se trate de una escuela

- 
- 1 Licenciada en Lingüística Opción Investigación y Opción Docencia en Portugués. Docente en el Centro Regional de Profesores del Norte. E-mail: carlacustodiomarcelino@gmail.com.
  - 2 Doctoranda en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR. Máster en Gestión Educativa por la Universidad ORT. Licenciada en Sociología por la Universidad de la República. Docente e investigadora de la Universidad de la República, Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario de Rivera. Rivera, Uruguay. E-mail: mahiragonzalezbruzzese@gmail.com.
  - 3 Doctor en Ciencia Social, especialidad en Sociología. Magíster en Ciencias Sociales. Licenciado en Sociología. Docente e Investigador de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. E-mail: tabare.fernandez@cienciasociales.edu.uy.

fronteriza/no fronteriza, de tipo rural/urbana. Se seleccionaron 5 escuelas en base a las variables rural/urbana, fronteriza/no fronteriza, tamaño de la escuela y que se encuentran categorizadas como contexto socioeconómico desfavorable de acuerdo al monitor educativo de ANEP (2017).

Este trabajo incluyó el análisis de cuestionarios a niños, a sus madres así como también las producciones de textos de los estudiantes pero, en este documento, nos enfocaremos en el análisis de los cuestionarios ya que superaríamos la extensión sugerida por los compiladores. En una segunda instancia relacionaremos los resultados presentados en esta ocasión con las producciones de texto.

En esta investigación partimos de supuestos teóricos y metodológicos tanto de la sociología de la educación como de la lingüística para abordar una temática que resulta interdisciplinaria como lo es el desempeño en la escritura en contextos de diversidad lingüística. Por otro lado, la metodología utilizada integra la técnica de cuestionarios, muy popular en la sociología, pero resulta innovador estudiar la relación de las variables contenidas en los cuestionarios con las variables morfosintácticas, léxicas y ortográficas que conforman el análisis de textos.

## 2. Problema de investigación

En la delimitación del problema, asumimos plenamente tanto las teorías como los hallazgos hechos en términos de estratificación social de los logros educativos según clase social y género, dándoles a estos factores un papel de variables de control en el diseño y en el análisis.

Más que las diferencias en el nivel de la realización, interesa describir las variedades observadas en las formas. En estas actuaciones comunicativas o mejor aún, realizaciones siguiendo a Bernstein (1971), nos interesará observar la estructura comunicativa subyacente de dicho contenido con el propósito de poder inferir sobre cuáles han sido las reglas que rigen esa comunicación entre las categorías de alumno y de maestro, esto en un contexto y enfrentando a consigna escolar formal de evaluación.

En las escuelas uruguayas la variedad lingüística que incentivan los maestros a utilizar en las producciones escritas de los alumnos es el español<sup>4</sup>; la respuesta que darán los niños usuarios de las distintas variedades dependerá del grado de clasificación y enmarcamiento que tenga la institución.

---

4 Cabe aclarar que hay incentivo en el uso de español en las clases de español. En muchas escuelas se dictan clases de portugués e inglés y, en las respectivas clases, se promueve la lengua que se enseña.

La escritura en contextos fronterizos de acuerdo al carácter urbano/rural de la escuela:  
un estudio de caso múltiple con base en la teoría de Basil Bernstein

### 3. Preguntas de investigación

Sobre esta delimitación del problema, nuestras preguntas de investigación son las siguientes:

1. ¿Qué variedades lingüísticas utilizan los alumnos de las escuelas estudiadas y qué variables se encuentran relacionadas con la mayor o menor presencia del portuñol?
2. ¿Qué diferencias existen en las producciones escritas de los estudiantes que son usuarios únicamente del español con aquellas de quienes tienen interferencia de alguna otra variedad lingüística frente a las consignas propuestas por el maestro?
3. ¿Cómo varían las producciones escritas de un contexto rural a uno urbano y de uno fronterizo a uno no fronterizo según sean los niños usuarios o no de otras variedades lingüísticas?

### 4. Marco teórico

#### 4.1. Variedad lingüística, lengua materna y bilingüismo

Primeramente, para el fin de nuestro trabajo, es fundamental definir qué es variedad lingüística. El estudio de la variación y de las variedades ha sido central en la sociolingüística. La variación lingüística como fenómeno tiene como resultado variedades lingüísticas. Halliday (2001) define *variedad*, entendida como estado, como “la existencia de variedades y a la *variación* como proceso, como el movimiento entre variedades. El hablante “muestra variación (es decir, conmuta) en ciertas condiciones sociolingüísticas; en el caso típico, esas condiciones están vinculadas al nivel de formalidad, a las relaciones de función, al tema del discurso (...)” (p. 100).

Según Hudson (1981), el concepto de variedad lingüística puede usarse para referirse a distintas manifestaciones del lenguaje. Una variedad lingüística puede definirse como el conjunto de rasgos lingüísticos que tienen similar distribución social.

Coseriu, en sus trabajos, distingue entre variedades regionales o *diatópicas* (los dialectos); variedades sociales o *diastráticas* (los sociolectos) y variedades situacionales o *diafásicas* (los estilos).

Ciertas formas cambian de pronunciación de acuerdo con diferencias sociales, geográficas o estilísticas: es lo que se conoce como variación fonológica. Lo importante en el estudio de la variación fonológica es: “descubrir los factores que condicionan la variación” (Díaz-Campos, 2014, p. 71)

Ya la variación morfosintáctica puede manifestarse en niveles que incluyen la variación geográfica, social e individual. Se refiere al uso de formas diferentes

que aparecen usadas en contextos semejantes con una función pragmática-discursiva equivalente” (Díaz-Campos, 2014, p. 124).

Podemos afirmar que la naturaleza de la variación lingüística está representada por los dialectos, los sociolectos y los registros (además de las variedades históricas).

En lo que refiere al concepto de lengua materna (o L1 para algunos autores), se puede decir que es bastante discutido en el ámbito de la adquisición de la lengua. En nuestro trabajo, no vamos a profundizar en la discusión, nos limitaremos a definir. La lengua materna es la que se aprende primero. Además, es la que se conoce mejor y que más usamos. Nos identificamos y nos identifican con ella.

Herrlitz y van den Hoven (2007) plantean que una de las formas de interpretar lengua materna es considerarla como la lengua de la socialización primaria “the language developed by a child from early childhood” (p.15).

Tal como lo plantea el Instituto Cervantes en su Diccionario de términos clave, la lengua materna suele ser la lengua de la madre. Es interesante ver, por tanto, en este trabajo, cómo se relaciona la variedad lingüística que declara utilizar el estudiante con la variedad lingüística que declara hablar su madre.

En nuestro trabajo, también manejamos el concepto de *bilingüismo*, bastante discutido con diferentes concepciones, desde las más estrictas que consideran como el dominio nativo de dos lenguas y otras, como la de Siguán y Mackey (1986), quienes consideran bilingües los hablantes que poseen competencia con semejante eficacia en su lengua primera o lengua materna y en otra. Es la práctica de dos lenguas usadas alternativamente (Weinreich, 1952). Nos quedaremos con la segunda concepción. Por lo tanto, son considerados bilingües quienes usan de forma alternada tanto el español como el portugués.

*H1. Se esperará encontrar mayor cantidad de usuarios de portugués en niños cuyas madres se autodeclaran usuarios de esa variedad.*

#### **4.2. Clasificación y enmarcamiento**

Para el análisis que nos proponemos realizar en este trabajo tomaremos como referencia los aportes de Bernstein ya que, en estos se proponen categorías analíticas para estudiar la comunicación en las prácticas escolares en el aula. Desde esta perspectiva los conceptos de enmarcamiento y clasificación se pueden entender como herramientas para la traducción de poder y control.

Para analizar situaciones de comunicación concretas en el ámbito pedagógico, Bernstein se apoya en la utilización de dos conceptos cuya variación incide en la orientación del código: la clasificación y el enmarcamiento. La clasificación es la traducción de las relaciones de poder originadas fuera de la escuela y se

La escritura en contextos fronterizos de acuerdo al carácter urbano/rural de la escuela:  
un estudio de caso múltiple con base en la teoría de Basil Bernstein

manifiesta a través del tipo de relación que vincula las diferentes categorías que componen el dispositivo pedagógico (espacios curriculares, roles, discursos y prácticas). Una clasificación es fuerte si la distancia entre las categorías es nítida y relativamente estable, en caso contrario es débil. El enmarcamiento expresa las relaciones de control. Es el modo en que se configuran las relaciones locales de comunicación (quiénes deben hablar, de qué manera, sobre qué temas, con qué finalidad). También puede ser fuerte o débil, de acuerdo al grado de libertad que aparentemente se conceda al alumno en la organización de las actividades, la secuenciación de los contenidos, la jerarquización de los criterios de evaluación, etc (Raiter, Sayago; Torrea; Mercado; Aramburu y Arch, 2009).

El concepto de enmarcamiento entendido como el “principio que regula las prácticas comunicativas de las relaciones sociales dentro de la reproducción de los recursos discursivos, es decir, entre transmisores y adquirentes” varía en su intensidad dependiendo de múltiples factores. En este sentido: “cuando el enmarcamiento es fuerte, el transmisor regula de manera explícita las características distintivas de los principios de interacción y de localización que constituyen el contexto comunicativo. Esto puede ser más aparente que real. Las variaciones en el grado y el cambio de enmarcamiento regulan las variaciones y el cambio en las reglas de realización.” (Bernstein, 1997, p. 48)

Por otra parte, este mismo autor dirá que la fuerza del enmarcamiento queda indicada por el grado de libertad del transmisor del mensaje para regular las características de la comunicación escolar o discurso pedagógico (Tyler, 1988, p. 138). Nuestro enfoque va a estar en que, la fuerza del enmarcamiento va a variar según se trate de un contexto rural/urbano o un contexto fronterizo/no fronterizo y con la variación de su fuerza, variará la libertad del hablante de portuñol para comunicarse en un contexto donde la norma en forma implícita o explícitamente indica que debe usarse el español como es la escuela uruguayaya.

Tanto la clasificación como el enmarcamiento tienen un aspecto externo, constituido por los factores sociales externos a la escuela que pesan sobre ella, y uno interno, constituido por los factores sociales generados en el interior de la escuela o, incluso, del aula. Frecuentemente, cuando el enmarcamiento externo es fuerte, las representaciones, los discursos y las prácticas que circulan en la escuela hacen difícil que los alumnos de las clases bajas se reconozcan a sí mismos en ese contexto: se les impone una forma de comunicación a la que no están acostumbrados (Raiter et al., 2009). La misma consecuencia podría esperarse para los usuarios de portuñol en un contexto de enmarcamiento fuerte dónde la norma indica que debe utilizarse el español llegando al extremo de no comunicarse en absoluto en el aula.

El *enmarcamiento* refiere ya no a la definición (o el reconocimiento cognitivo) de diferencias persistentes entre categorías relacionadas jerárquicamente,

sino a cómo se generan comunicaciones dentro de los espacios delimitados por la clasificación. Una comunicación que a pesar de estar en el mismo ámbito (por ejemplo, el aula de clase), es hecha desde categorías diferenciadas (el origen de clase social).

A partir de las concepciones de enmarcamiento y de clasificación en ámbitos donde existen estudiantes que son usuarios de portuñol y considerando que el aula es un espacio en el que se utiliza la variedad del español estándar, nos interesará indagar sobre las realizaciones que se produzcan en este contexto.

En este trabajo nos interesa indagar sobre el grado de enmarcamiento que existe en el aula. Entendiendo que este dependerá de factores internos y de factores externos, nos concentraremos en analizar los factores externos o contextuales que pueden existir en el grado de enmarcamiento de un aula que comprende entre sus estudiantes a usuarios de portuñol. De esta manera nos enfocaremos en dos factores que consideramos fundamentales para entender la variación del enmarcamiento para el tema de estudio: el contexto urbano/rural de la escuela y el contexto fronterizo/no fronterizo de la misma. A continuación, vincularemos estas variables con el portuñol y la institución escolar.

*H2: Al entender que un mayor enmarcamiento se traducirá en un mayor control sobre el acto comunicativo, en este caso, sobre la variedad lingüística en la que se hable, se esperará encontrar en los contextos escolares de mayor enmarcamiento un mayor uso del español en las interacciones con la maestra independientemente de la variedad que utiliza el niño.*

### **4.3. Situación sociolingüística de la frontera**

Los primeros estudios de corte dialectal sobre la situación sociolingüística de la frontera uruguayo-brasileña fueron realizados por Rona en 1959, quien denominó a la variedad hablada en la frontera “dialecto Fronterizo del Norte del Uruguay”. Lo definió como “el resultado de la mezcla del castellano hablado en el Uruguay y del portugués hablado en la parte meridional de Rio Grande do Sul.” (Rona, 1965, p. 5).

Según Elizaincín (1996) “trata-se de uma mistura, que em uma primeira impressão poderia parecer impossível, mas que Hensey harmoniza muito bem, entre a sociolingüística e a gramática gerativa. A primeira delas dá forma e justifica as análises quantitativas sobre o bilingüismo espanhol-português, e a segunda apresenta os sistemas fônicos em contato” (p. 16).

Barrios ha realizado varias investigaciones (Barrios 1996, 1998, 2004, 2009) acerca de las políticas lingüísticas llevadas a cabo por el Estado uruguayo, así como sobre las representaciones de los hablantes en la frontera Norte del Uruguay.

La escritura en contextos fronterizos de acuerdo al carácter urbano/rural de la escuela:  
un estudio de caso múltiple con base en la teoría de Basil Bernstein

Trindade, Behares y Costa (1995) analizan la situación y afirman que existen rasgos en el habla fronteriza que no derivan solamente del contacto con el español. En base a esa percepción “vamos provisoriamente aceptar a existência de um conjunto de falares fronteiriços, que chamaremos Português Gaúcho da Fronteira (...)” (p. 17).

Carvalho (2007), por su parte, al analizar la realidad sociolingüística de las comunidades de Rivera y Artigas propone la denominación de “portugués uruguayo”. Ese portugués uruguayo se caracteriza por “la presencia de rasgos del portugués rural (...) y la influencia del español” (p. 63).

Fernández et. al (2014), en estudios más recientes, utilizando los microdatos de PISA 2009 realizan una aproximación al tema lingüístico como factor de desigualdad educativa. Ese estudio arrojó como resultado que “en la zona geográfica del portuñol en promedio y hasta los 15 años, los alumnos han alcanzado un menor desarrollo de la competencia lectora en el español estándar (...) Los resultados permitieron avalar la hipótesis de la desigualdad lingüística individual (...) el resultado avala una tesis de desigualdad por estratificación sociolingüística, pero no una tesis de segmentación de áreas geográficas” (p. 8).

De acuerdo a la bibliografía presentada cabría esperar una mayor presencia del portuñol en las escuelas fronterizas que aquellas no fronterizas:

*Hipótesis 3. Existirá una mayor presencia de portuñol en las escuelas fronterizas que se traducirá en una mayor cantidad de alumnos que se autodeclaren usuarios de portuñol y en una mayor presencia de esta variedad en las producciones de textos.*

#### **4.4. La escuela y el portuñol en el contexto rural**

La escuela rural se caracteriza por dos especificidades importantes que han llevado a cuestionarse qué tanto es posible la creación de un programa único de enseñanza para todo el territorio nacional.

En primer lugar, el contexto de la institución educativa en el caso de la escuela rural difiere sustantivamente del contexto urbano, lo que lleva a la posibilidad de que exista un mayor extrañamiento o lejanía respecto a determinados contenidos o saberes y una mayor familiaridad con otros (Santos, 2014).

A esto hacía referencia Castro (1944) al afirmar que:

“Dentro de la escuela la vida se vive, o se tiende a vivir por lo menos, de acuerdo a un estilo ciudadano. Fuera de ella los intereses, los propósitos, los modos de actuar, son definitivamente rurales. Forma así un centro artificial que no tiene raíces en la realidad concreta de alrededor. (...) En la clase toda expresión está controlada por el maestro, por el convencionalismo escolar, por el ambiente del salón. Se dice o se hace de acuerdo a normas racionales y conscientes y hay una



constante autocensura sobre la conducta. Aun cuando el maestro busque formas de libertad espiritual, el niño siente que ese no es su ambiente, y se comporta como los chicos que van de visita y a quienes sus padres exigen, para las circunstancias, ciertos modos de conducta especiales” (Castro, 1944, p. 44)

En segundo término, la enseñanza multigrado, propia de la escuela rural conlleva formas diferentes de abordar la enseñanza de estos contenidos y saberes. Castro (1944) sugiere que la escuela rural debía ser distinta a la urbana, en base a que: Lo que impone la diferenciación es el distinto tipo de sociedad, de colectividad humana; la diferente psicología infantil; las específicas solicitaciones de un medio especial (Castro, 1944, p. 50). Sin embargo, tomando en cuenta lo que sugiere Santos (2014) no debiera esa diferenciación desatender a una formación lo suficientemente universal del niño y futuro hombre que no le permitiera desarrollarse en los diferentes estilos de vida que atravesase, incluyéndose en estos la posibilidad de migrar a la ciudad.

La pedagogía de la escuela rural en el Uruguay, por lo antedicho, se ha encontrado desde los orígenes de su existencia en la disyuntiva de lo específico del medio rural y lo general/ universal de los conocimientos que se pretenden enseñar. En este sentido, la escuela rural ha transitado en el Uruguay diversas etapas que diferencian la visión sobre el rol de la institución en el medio rural. Una primera etapa de la escuela rural se caracterizó por instalarse como la única presencia del Estado en el territorio (Santos, 2014).

La pobreza rural en el año 1933 significó para los actores de la educación en el ámbito rural la necesidad de abarcar un cometido social mucho más amplio que el educativo. Este proceso de denuncia por parte de los maestros derivó en que en el Programa para Escuelas Rurales de 1949 se tomaran en cuenta las especificidades de la escuela rural. A partir de 1950 la consideración de la escuela rural como “escuela productiva” remarca el carácter social que la caracterizó en este período. La escuela rural tenía fines tan ambiciosos como ayudar a vivir mejor y a transformar la realidad rural. Sin embargo, los límites de la institución ya eran considerados desde décadas anteriores y en el programa del 49 quedan explicitados. En el entendido de que “la escuela sola no puede” y requiere de un trabajo interinsitucional para afrontar su cometido social (Santos, 2014).

En la década de 1960 se crea el Instituto Cooperativo de Educación Rural (Icer) para seguir reivindicando por parte de los propios protagonistas de aquel movimiento de la década de 1950 lo que constituía aquella pedagogía. Posteriormente, en la década de 1990, se consolidan espacios de definición de la posición política, técnica y pedagógica del magisterio rural, explicitada a través del Congreso de Maestros Rurales de 2005 y los Encuentros de Maestros Rurales de las Asambleas Técnico Docentes de 2003 y 2005. Sin desconsiderar que en todo el proceso existió una actualización de la pedagogía rural en función de las

La escritura en contextos fronterizos de acuerdo al carácter urbano/rural de la escuela:  
un estudio de caso múltiple con base en la teoría de Basil Bernstein

transformaciones sociales que se produjeron en el período, nunca se abandonó la matriz pedagógica de los años 50 (Santos, 2014).

En síntesis, tal como lo percibía Castro en el año 1944 la escuela en el medio rural adquiere un nivel de extrañamiento mayor que en el medio urbano para el niño. Según sus palabras: *“La escuela tiene un estilo de vida y el medio otro. Para el niño del campo las palabras usadas en ella, los giros, las interpretaciones, son en su mayoría incomprensibles”* (Castro, 1944, p. 46). De acuerdo al mismo autor, contribuyen a esa desarticulación dos elementos fundamentales en la escuela rural: los métodos y el programa que requieren una adaptación a las especificidades del medio rural. Desde esa época la situación ha cambiado, no sólo porque el Programa de la escuela logró la flexibilidad necesaria para ser adaptable a distintos contextos sino también porque el medio rural ha cambiado. Desde entonces se asiste a una complejidad de lo rural que ha llevado a hablar de múltiples ruralidades, donde lo rural adquiere formas de lo urbano y viceversa.

Al encontrarse en la escuela rural una fuerte clasificación se esperará encontrar un desarrollo menor de la escritura en el aula. Ya que el entorno donde el niño aprende a escribir le resulta ajeno a su cotidianidad.

Por otro lado, y específicamente atendiendo a la temática que se aborda en este trabajo, entendemos que la diferenciación de las producciones no se limitará a una diferencia entre los niños de escuela rural y los niños de escuela urbana en general, sino que los usuarios de portuñol crearán distintas producciones de texto de acuerdo al contexto urbano/rural de su escuela. Esta diferenciación se dará en base a la existencia de dos factores: una mayor presencia del portuñol en el ámbito rural de que intensificará la clasificación o separación existente entre las normas dentro del aula “hablar en español” y las normas fuera del aula.

En segundo lugar, González y Fernández (2018) encontraron que la interacción entre ser usuario de portuñol y residir en una localidad rural tenía un efecto significativo en la Acreditación de la Educación Media Superior. Este resultado expresa una relación particular entre las variables ruralidad, acreditación de la Educación Media Superior y uso del portuñol ya que las variables uso de portuñol y ruralidad no resultaban significativas para explicar la acreditación, sin embargo, su interacción sí lo demostró. En esta investigación se halló que el ser usuario de portuñol en el contexto rural conlleva una menor probabilidad de acreditar la Educación Media Superior.

*H.4. Se espera encontrar una mayor presencia del portuñol en las escuelas rurales y, al existir una clasificación más fuerte, existirá una mayor proporción de niños que interactúen en español con la maestra*

#### **4.5. Género y clase social como variables de control**

Como variables principales, derivadas de la teoría de Bernstein, tenemos aquellas relacionadas con la estructura social y la división del trabajo: clase socio-ocupacional y género.

La primera entendemos que resulta importante poder distinguir entre cuatro categorías: i) la clase trabajadora manual rural; (ii) la clase trabajadora manual urbana; (iii) la clase media propietaria de pequeños comercios, talleres o transportes (entendida como la vieja pequeña burguesía); y (iv) la clase media de empleados en el comercio, la administración y el control simbólico, tanto pública como privada.

Descartamos entre las categorías de clase, tanto aquellas relacionadas con lo que la teoría marxista denomina “lumperproletariat” y también las clases sociales definidos por la renta del capital (la alta burguesía, los grandes terratenientes) y la clase de servicio en el sentido de Erikson, Goldthorpe y Portocarero.

Teniendo en cuenta que la variable clase social tiene una fuerte incidencia en el grado de enmarcamiento dado los aportes de Bernstein (..) y, consideramos necesario mantener fija esta variable para poder analizar la problemática en cuestión.

Con el fin de que mantener esta variable constante seleccionamos escuelas que puedan sugerir una pertenencia de sus estudiantes a una clase social similar. De esta manera los estudiantes de las escuelas seleccionadas serán predominantemente clases V, VI y VII.

De esta manera, sugerimos que como factores internos de este grado de enmarcamiento se encuentra la variable usuario de portuñol y consideramos importante comparar en este sentido las interacciones que se producen entre el docente y el alumno que es hablante de portuñol con las que se producen entre el docente y el alumno que no lo es.

### **5. Metodología**

#### **5.1. Estrategia**

La metodología que se utilizó es en base a un estudio de caso múltiple. Los casos se seleccionaron a partir de las variables ruralidad y situación fronteriza. A su vez, esta selección tuvo en cuenta la necesidad de dejar fija la variable clase social (cuyas categorías predominantes son las clases V, VI y VII de acuerdo a la clasificación de clases sociales de Breen & Golthorpe (1997)

La escritura en contextos fronterizos de acuerdo al carácter urbano/rural de la escuela:  
un estudio de caso múltiple con base en la teoría de Basil Bernstein

## 5.2. Delimitación del universo, selección de las escuelas y del grado

La selección de los casos se basó en un muestreo teórico donde se buscó que existiera al menos un caso representativo de las categorías de las variables ruralidad y situación fronteriza. De esta manera, se seleccionó una escuela rural fronteriza, una escuela rural no fronteriza, una escuela urbana fronteriza y una escuela urbana no fronteriza.

Una tercera variable que utilizamos para la selección de los casos fue la cantidad de estudiantes que tienen las escuelas, sobre todo en el caso de las rurales. Consideramos la importancia de contar con una cantidad de estudiantes lo suficientemente grande para poder realizar un número suficiente de observaciones, pero, al mismo tiempo, una cantidad abarcable por los recursos con los que contamos para la realización del trabajo de campo. Una vez comenzado el campo se identificó que en una de las escuelas no se producían textos que pudieran ser útiles para nuestro trabajo por lo que se incorporó una quinta escuela, tal como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1: selección de los casos		
Contexto	Rural	Urbano
Fronterizo	Escuela n° 79 (Rivera-Masoller)	Escuela n°139 y Escuela n° 116 (Rivera-ciudad)
No fronterizo	Escuela n° 134 (Tacuarembó- Ansina)	Escuela n°129 (Tacuarembó-ciudad)

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, el grado elegido, cuartos años, tuvo como finalidad estudiar a niños que comenzaron a interiorizarse con la lectoescritura hace 4 años, lo cual permite que pueda esperarse que produzcan un texto por sí mismos. Las realizaciones textuales están en una pedagogía visible, reguladas por las reglas de secuencia (Bernstein, 1994: 72 y ss), por lo que una observación de realizaciones a mayor edad supone necesariamente una observación donde se ha producido ya una selección pedagógica sobre los adquirentes, una estratificación de las performances acumulada por los grados y una varianza en las edades mayores. En consecuencia, obviaremos observar las clases altas (5to y 6to de Primaria). Ahora bien, en la medida que interesa observar las formas de evaluación de la lengua escrita, es necesario que esta exista con razonable variedad sintáctica y semántica, cuestión que no puede observarse sino hasta tercer año por lo menos. Ambos argumentos nos orientan a realizar las observaciones entre 3ero y 4to año, de preferencia éste último.

### **5.3. Observaciones y técnicas de registro**

En primer lugar, se consideró aplicar cuestionarios a todos los alumnos de los grupos seleccionados, cuatro grupos de cuarto año: un grupo por cada escuela para conocer su identificación respecto a sus usos lingüísticos. Una vez en campo, debido a la ausencia de textos por parte de una de las escuelas se procedió a agregar a otra escuela con las mismas características: fronteriza y urbana, la cantidad total de cuestionarios aplicados a los alumnos fue de 57.

En segundo lugar, se les pidió a las madres de los niños que completaran cuestionarios que relvan características lingüísticas, socioeconómicas y educativas de los hogares del niño y de su propia trayectoria educativa. El total de cuestionarios que fueron completados fue de 42, lo cual se corresponde con un 73% de las madres de los alumnos encuestados.

En tercer y último lugar se analizaron las producciones de textos de los niños en base a los criterios utilizados por la Unidad de medición de Resultados Educativos (UMRE) en la evaluación nacional de aprendizaje de Matemática y Lenguaje en 1998.

En lo que refiere al análisis de las producciones de texto de nuestro trabajo, utilizamos los criterios de UMRE 1998 ya que analizamos evaluaciones hechas en cuarto año, nivel más próximo de lo hecho en 1998 (tercer año). Las dimensiones a evaluar fueron: textualidad, puntuación, morfosintaxis, léxico y ortografía. No entraremos en detalles en lo que refiere al análisis de los textos ya que no haremos el análisis en este artículo.

## **6. Análisis**

El análisis que se desarrolla en las siguientes secciones busca responder a las preguntas planteadas y contrastar las hipótesis formuladas. Las herramientas analíticas utilizadas son simples: porcentualización de tablas de contingencia y coeficiente de correlación de Pearson, ya que este trabajo se propone como una primera aproximación a los datos recabados con miras a un análisis posterior donde se utilicen técnicas más sofisticadas.

La escritura en contextos fronterizos de acuerdo al carácter urbano/rural de la escuela:  
un estudio de caso múltiple con base en la teoría de Basil Bernstein

### 6.1. Relación entre la variedad utilizada por el niño y la variedad utilizada por su madre

<b>Tabla 2: Lengua de la madre y bilingüismo en los niños</b>			
	Madre usuaria de portuñol		
Hablante niño	SÍ	No	Total general
Solo español	62,50%	80,77%	73,81%
Bilingüe	31,25%	19,23%	23,81%
Valores perdidos	6,25%	0,00%	2,38%
Total general	100,00%	100,00%	100,00%
Fuente: elaboración propia			

Tal como se mencionó anteriormente, la lengua materna suele ser la que utiliza la madre, pero, podemos ver que no siempre es así. En la tabla 2 podemos visualizar que existe una relación entre la variedad que usa la madre y la que utiliza el niño, pero no es una relación perfecta.

El paso siguiente fue incorporar al análisis aquellos niños que utilizaran el portuñol en algún ámbito, aunque no se declararan usuarios del mismo, tal como se muestra en la tabla 3.

<b>Tabla 3: Lengua de la madre y ser usuario de portuñol según usos</b>			
	Madre usuaria de portuñol		
Hablante niño	SÍ	No	Total general
Solo español	43,75%	80,77%	66,67%
Bilingüe	50,00%	19,23%	30,95%
Casos perdidos	6,25%	0,00%	2,38%
Total general	100,00%	100,00%	100,00%
Fuente: elaboración propia			

Esta diferencia entre los que se declaran usuarios y los que utilizan esta variedad (de un 23,81% a un 30,95%) en algún ámbito puede deberse al carácter estigmatizado del portuñol, hecho que ha sido comprobado en diferentes estudios desde la década del 80 (Elizaincín, Behares y Barrios, entre otros).

De los niños cuyas madres utilizan el portuñol, un 43,75% utiliza solo el español mientras que de los niños cuyas madres no utilizan el portuñol, el 80,77% habla solo español. Al mismo tiempo que, de los niños cuyas madres utilizan el

portuñol, un 50,00% es bilingüe mientras que, de los niños cuyas madres no utilizan, solo un 19,23% es bilingüe.

Esta relación que aparece al analizar la diferencia porcentual de la tabla de contingencia es más clara cuando se calcula el coeficiente de correlación  $r$  de Pearson que tiene como resultado  $-0,353$ .

El sentido del resultado nos indica que cuando las madres hablan en portuñol hay una mayor presencia de niños que son bilingües y la fuerza de coeficiente nos indica que la relación es moderada entre las variables según la escala que proponen Sierra Bravo (1988).

Los resultados coinciden con lo esperado en la hipótesis 1 donde, si bien la correspondencia no es perfecta, existe una relación moderada entre las variables en el sentido de lo esperado.

## 6.2. Presencia y ámbitos de uso de portuñol de acuerdo a la clasificación y el enmarcamiento del contexto escolar

Tal como se esperaba de acuerdo a la bibliografía citada, la presencia de hablantes bilingües es mayor en el ámbito rural que en el ámbito urbano: un 87,00% en el ámbito rural en comparación a un 20,92% en el ámbito urbano.

Dado que no existe evidencia contraria, el carácter rural del portuñol no está en discusión.

Escuela	Hablante niño				<b>Total general</b>
	Solo español	Bilingüe	Portugués	Casos perdidos	
Rural	13,00%	87,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Urbana	73,54%	20,92%	3,03%	2,51%	100,00%
Total general	62,55%	32,91%	2,48%	2,06%	100,00%

Fuente: elaboración propia

Llama la atención que en las escuelas rurales existen un 87% de niños bilingües y, sin embargo, un 62,50% utiliza el español con los compañeros, véase tabla 4. En el caso de las escuelas urbanas no resulta tan notoria esta relación ya que al menos un 12% de los niños no se comunican con sus compañeros en español y no es tan alta la cantidad de niños bilingües, tal como puede apreciarse en la tabla 5.

La escritura en contextos fronterizos de acuerdo al carácter urbano/rural de la escuela:  
un estudio de caso múltiple con base en la teoría de Basil Bernstein

Este puede ser un primer indicador de que en las escuelas rurales existe un enmarcamiento más fuerte que en las escuelas urbanas tal como se planteó en la hipótesis 2.

Escuela	Variedad				<b>Total general</b>
	Portugués	Español	Portuñol	Casos perdidos	
Rural	25,00%	62,50%	12,50%	0,00%	100,00%
Urbana	2,04%	83,67%	10,20%	4,08%	100,00%
Total general	5,26%	80,70%	10,53%	3,5%	100,00%

Fuente: elaboración propia

Como un segundo indicador del grado de enmarcamiento que existe de acuerdo a la característica rural/urbano de la escuela, interesa identificar cómo se da la interacción de los niños con la maestra en cada contexto. Tal como se muestra en la tabla 6, casi la totalidad de los niños se expresan en español con la maestra, hecho que demuestra un enmarcamiento fuerte en general, pero, particularmente, en el contexto rural, ya que en este no existe ningún niño que se exprese en otra variedad con la maestra y es el ámbito en el cual hay una mayor proporción de hablantes de portuñol.

Cabe aclarar que, desde el punto de vista lingüístico, la escuela es el órgano de normalización y, en consecuencia, el maestro es el modelo de referencia lingüística.

Escuela	Variedad			<b>Total general</b>
	Portugués	Español	Casos perdidos	
Rural	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
Urbana	2,08%	95,83%	2,08%	100,00%
Total general	1,79%	96,43%	1,79%	100,00%

Fuente: elaboración propia

Estos datos concuerdan con lo esperado en la hipótesis 2 donde se esperaba encontrar un enmarcamiento más fuerte en las escuelas rurales. Como dato emergente, llama la atención el enmarcamiento fuerte en todas las escuelas.



Esto nos hace reflexionar sobre cómo la clasificación fuerte (la norma de uso del español en el aula) puede afectar la seguridad lingüística del niño que es hablante de otra variedad.

### 6.3. Presencia de portuñol en la región fronteriza

<b>Tabla 7: Presencia del portuñol de acuerdo a calidad fronteriza no fronteriza de la escuela</b>			
Variedad	Escuela		Total general
	No fronteriza	Fronteriza	
Solo español	85,00%	40,00%	56,36%
Bilingüe	15,00%	54,29%	40,00%
Solo portugués	0,00%	5,71%	3,64%
Total general	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia

Tal como se esperaba de acuerdo los hallazgos de investigaciones anteriores la presencia de portuñol es mayor en las escuelas fronterizas, como se puede apreciar en la tabla 7. Sin embargo, en el caso de la escuela rural de Tacuarembó tres de los cuatro alumnos se declaran como usuarios de portuñol.

Por último, es interesante notar que en el caso de las escuelas no fronterizas ningún estudiante utiliza esta variedad con sus compañeros, como puede verse en la tabla 8. Este hecho puede indicarnos que en estos contextos existe una mayor clasificación ya que no está tan arraigado en la identidad y la cultura de la localidad la utilización del portuñol.

<b>Tabla 8: Variedad que hablan con los compañeros de acuerdo a escuela fronteriza/ no fronteriza</b>			
Variedad	Escuela		Total general
	No fronteriza	Fronteriza	
Portugués	0,00%	8,11%	5,26%
Español	100,00%	70,27%	80,70%
Portuñol	0,00%	16,22%	10,53%
Casos perdidos	0,00%	5,40%	1,75%
Total general	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia

La escritura en contextos fronterizos de acuerdo al carácter urbano/rural de la escuela:  
un estudio de caso múltiple con base en la teoría de Basil Bernstein

## 7. Conclusiones

A modo de síntesis queremos resaltar los primeros hallazgos que obtuvimos en esta investigación y que serán la base de análisis posteriores que realizaremos, incorporando el análisis de los textos y utilizando herramientas analíticas que permitan medir y controlar el peso de cada una de las relaciones entre las variables que se incluyen en la explicación.

El concepto de lengua materna refiere a la lengua desarrollada en la primera infancia del niño. El término “materna” parte de una discusión teórica que debate sobre el grado de influencia que tiene lo que habla la madre sobre lo que habla el niño. Justamente, es esta disyuntiva la que nos propusimos recuperar al analizar la relación que existía entre la variedad lingüística hablada por los niños de las escuelas seleccionadas y la que es utilizada por sus madres. En este caso pudimos ver que existe una correlación con una fuerza moderada entre ambas variables. Esto nos indica que la variedad lingüística utilizada por la madre se encuentra relacionada con lo que hablan sus hijos pasando de un 19% a un 50% la proporción de niños bilingües cuando la madre utiliza portuñol en comparación con cuando no lo utiliza.

Al realizar este análisis pudimos encontrar como dato emergente, no contemplado en las hipótesis, que existe una subdeclaración con respecto a ser hablante de portuñol ya que algunos niños no se declararon como usuarios de esta variedad en la primera pregunta pero sí indicaron que la utilizan en determinados ámbitos, discordancia que no se produjo con el español.

Tal como se esperaba de acuerdo a la vasta bibliografía sobre el bilingüismo de la frontera con Brasil, la mayor presencia del portuñol se encontró en estas escuelas, sin embargo, en el caso de la escuela rural de Tacuarembó, la mayoría de los niños se declararon usuarios.

Como también sugiere la bibliografía sobre este tema, el portuñol es característico de las zonas rurales y con los datos analizados podemos afirmar que la mayor presencia del portuñol se dio en estas escuelas, aunque también se aprecia un porcentaje importante de niños usuarios de esta variedad en las escuelas urbanas fronterizas.

Los conceptos de clasificación y enmarcamiento, que aluden a la capacidad de ejercer poder y de controlar el lenguaje en un contexto determinado, conceptos que utilizamos para analizar el grado de flexibilidad del contexto escolar en la cual el usuario de portuñol interactúa con sus compañeros y con su maestra. Encontramos, en este sentido, una clasificación más fuerte en las escuelas rurales y en los contextos no fronterizos donde los niños se comunican en un porcentaje menor con sus compañeros de clase en esta variedad idiomática y casi en ningún

caso con la maestra. Esto nos hace cuestionarnos sobre la seguridad lingüística que pueden tener estos niños en el entorno escolar.

Consideramos necesario profundizar en el análisis sobre la relación que existe entre las variables sociodemográficas y lingüísticas del hogar de origen de los niños con sus producciones escritas. Este será el objetivo del próximo trabajo escrito que realizaremos a partir de la información que hemos obtenidos con las técnicas empleadas en el marco de esta investigación.

## 8. Bibliografía

- BERNSTEIN, Basil. La estructura del discurso pedagógico. Madrid: Morata, 1997.
- BREEN, Richard. y GODTHORPE, John. Explaining educational differences. Towards a formal rational action theory. *Rationality & Society*, v. 9, n. 3, p. 275-305, 1997.
- CARVALHO, Ana María. Diagnóstico sociolingüístico de comunidades escolares fronterizas en el norte del Uruguay. In: Claudia Broveto, Nicolas Brian y Javier Geymonat (eds.). *Portugués del Uruguay y Educación Bilingüe*. Montevideo: ANEP, 2007. P. 49-98.
- CASTRO, Julio. La escuela rural en el Uruguay. Montevideo: Talleres Gráficos, 1944.
- ELIZAINCIN, Adolfo. As pesquisas nas áreas de fronteira: Brasil/Uruguai. Histórico. In: Aldema Menine Trindade y Luis Behares (orgs.) *Fronteiras, educação, integração*. Santa Maria: Pallotti, 1996.
- FERNÁNDEZ, Tabaré y CARDOZO, Santiago. Educación Superior y persistencia al cabo del primer año en Uruguay. Un estudio longitudinal con base en la cohorte de estudiantes evaluados por PISA 2003. *Páginas de Educación*, p. 103-130, 2014. [http://paginasdeeducacion.ucu.edu.uy/inicio/item/45-pags\\_edu7.html](http://paginasdeeducacion.ucu.edu.uy/inicio/item/45-pags_edu7.html). Fecha de consulta: 30 de julio de 2017.
- GONZÁLEZ, Mahira y FERNÁNDEZ, Tabaré. Las variedades lingüísticas utilizadas y la acreditación de la Educación Media. No publicado, 2018.
- HALLIDAY, Michael. El lenguaje como semiótica social. México: Fonodo de Cultura Económica, 2001.
- HUDSON, Richard. La sociolingüística. Barcelona: Anagrama, 1981.
- HERRLITZ, Wolfgang; ONGSTAD, Sigmund y VAN DE VEN, Piet. Research on mother tongue education in a comparative international perspective. Amsterdam: Rodopi, 2007.
- RAITER, Alejandro; SAYAGO, Santiago; TORREA, Mónica; MERCADO, Yamila.; ARAMBURU, Daniel y ARCH, Karina. La escritura en alumnos de 3° año de EGB. Zona Golfo San Jorge- Patagonia. *Informe Científico Técnico UNPA*, v. 1, n.1 , p. 113-141, 2009.
- RONA, José Pedro. El dialecto "fronterizo" del Norte del Uruguay. Montevideo: Adolfo Linardi Editor, 1965.
- SANTOS, Limber. Programa único o diferenciado: especificidad curricular de la escuela rural uruguaya. *História da Educação*, v. 18, n. 43, p. 33-48, 2014.

La escritura en contextos fronterizos de acuerdo al carácter urbano/rural de la escuela:  
un estudio de caso múltiple con base en la teoría de Basil Bernstein

SIERRA BRAVO, Restituto. Técnicas de investigación social: Teoría y ejercicios. Madrid: Paraninfo, 1988.

SIGUÁN, Miguel. y MACKEY, William. Educación y bilingüismo. Madrid: Santillana/Unesco, 1986.

TRINDADE, Ana María; BEHARES, Luis y COSTA FONSECA, Mariane. Educação e linguagem en áreas de frontera Brasil-Uruguay. Santa María: UFSM, 1995.

TYLER, William. Organización escolar. Editorial Morata: Madrid, 1988.

WEINREICH, Uriel. Lenguas en contacto. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1974.

# **Estudio de competencias, percepciones y usos de TIC para la enseñanza multimodal: el caso del colectivo docente de CIO SOCIAL del Noreste. Avance de investigación<sup>1</sup>**

Mariana Porta, Ana Casnati, Patricia Viera,  
Cecilia Marrero, Yandira Álvarez, Gimena González

## **Resumen:**

Este trabajo es un avance de investigación en el área competencias, percepciones y usos de TIC para la enseñanza en nivel terciario, en el caso del colectivo de docentes del CIO Social del Noreste. Se trata de una experiencia de docencia multimodal que ocurre en el contexto de la descentralización universitaria, en los departamentos de Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo. Este avance contienen el relevamiento del equipamiento con el cual cuentan los docentes por sede y el análisis de los cursos planteados en el Entorno Virtual de Aprendizaje (EVA) de la Udelar. Se analizan y clasifican los diseños según niveles de integración de TIC, en función de atributos como presencia docente, colaboratividad e interactividad en las actividades, uso de herramientas de moodle y selección y desarrollo de recursos educativos.

**Palabras clave:** formación docente, TIC y educación, entornos virtuales de aprendizaje

## **Introducción**

En el año 2017, comenzó a implementarse en la Regional Noreste de la UDELAR, el Ciclo Inicial Optativo en el Área Social. Se trata de una trayectoria de ingreso a la universidad, que ofrece un conjunto de cursos obligatorios y optativos, que permite al estudiante acumular 90 créditos, los cuales le serán reconocidos en una posterior carrera en el área social.

La propuesta se caracteriza por dos elementos que le imprimen un carácter innovador: es regional y tiene un modelo de enseñanza multimodal. Que sea regional implica que enseña de manera simultánea en las tres sedes que componen la región: Centro Universitario de Rivera (CUR), Centro Universitario de Tacuarembó (CUT) y Casa de la Universidad de Cerro Largo (CUCEL). La enseñanza

---

1 Una versión reducida de este artículo se publicó en el libro *Miradas sobre educación y cambio, Compilación de conferencias y ponencias de las IV Jornadas Binacionales de Educación*. Compiladores: Patricia Viera-Karina Nossar-Fernando Acevedo

multimodal, por su parte, combina en diferentes formas y proporciones, clases presenciales, clases por videoconferencia y uso de entorno virtual de aprendizaje (EVA). Los alumnos se encuentran dispersos en las tres sedes nombradas y los docentes pertenecen a las mismas sedes o a servicios de referencia académica alojados en Montevideo, como es el caso de Facultad de Ciencias Sociales.

Llevar adelante una propuesta de enseñanza multimodal ha implicado un desafío, tanto del punto de vista de la infraestructura (equipamiento tecnológico, logística, traslados, disponibilidad de técnicos que provean apoyos) como del punto de vista de las competencias demandadas al equipo docente, a efectos de lograr una adecuada integración de las TIC al proceso educativo. Esta modalidad de enseñanza requiere tanto saberes técnicos como nuevos abordajes que obligan a modificaciones y rupturas con conceptos y prácticas docentes establecidas y familiares. Tal es el caso, por ejemplo, de pasar de un concepto de salón de clase al de aula virtual, o de concebir el rol docente exclusivamente asociado al profesor frente a la noción de presencia docente distribuida (Bustos, 2011). Lo cierto es que la inclusión de TIC requiere inexorablemente ciertas nuevas competencias digitales y pedagógico-didácticas, que van desde el uso instrumental hasta la adecuada integración y adecuación de las mismas al propósito educativo de cada clase y de cada curso.

En función de generar conocimiento sobre el proceso que transita el colectivo de docentes inmerso en esta experiencia de enseñanza a partir del CIO Social del Noreste, este equipo de investigadores se ha propuesto abordar el estudio de las competencias, percepciones y usos de las TIC por parte de dicho colectivo. El proyecto se propone realizar un relevamiento a nivel de cuatro dimensiones interconectadas: la infraestructura y el equipamiento de TIC existente en la región, el diseño de los cursos en el entorno virtual de aprendizaje en la plataforma Moodle (EVA), las percepciones y usos de las TIC por parte de los docentes y los procesos de apropiación vividos por el mismo grupo.

Este trabajo en particular, en tanto avance de investigación, abordará las dos primeras dimensiones: la infraestructura como disponibilidad de equipamiento y apoyos técnicos y los cursos diseñados por las diferentes cátedras docentes y desplegados en la plataforma EVA.

### **Integración de TIC: entorno de trabajo, disponibilidad de equipamiento y competencias docentes**

El proyecto de investigación del cual este avance es parte, se propone estudiar las competencias de los docentes en el uso de las TIC para la enseñanza, las percepciones respecto a dicho uso y las prácticas que tienen asociadas al uso de las TIC en la docencia. Realizaremos algunas precisiones, que tienen relevancia al momento de tomar opciones metodológicas.

Partimos del siguiente concepto de competencia:

Actualmente, se define en efecto una competencia como la aptitud para enfrentar eficazmente una familia de situaciones análogas, movilizand o a conciencia y de manera a la vez rápida, pertinente y creativa, múltiples recursos cognitivos: saberes, capacidades, microcompetencias, informaciones, valores, actitudes, esquemas de percepción, de evaluación y de razonamiento. (Perrenaud, 2001 p.10)

Específicamente nos interesan las competencias asociadas a la integración de TIC a la enseñanza. En tal sentido, estaríamos considerando la aptitud para enfrentar eficazmente la integración de las TIC a la selección y generación de recursos educativos, a la creación de entornos de enseñanza alojados o apoyados en o mediados por TIC y a las prácticas de enseñanza demandadas por dicha inclusión de TIC. Los recursos cognitivos, en este caso, tienen que ver con el conocimiento de las herramientas tecnológicas en su dimensión instrumental, pero también y principalmente, el saber acerca de los usos pedagógica y didácticamente significativos, de acuerdo a un propósito de enseñanza.

Esta perspectiva de las competencias, remite a evidencias que son relevantes y medibles en un determinado momento, dando cuenta de un estado de situación para cada uno de los individuos que conforman el colectivo docente. Es decir, cada uno de los docentes, tomados en un momento, se encuentra en un punto de un continuo, gradual, de adquisición de habilidades, de cambios en las actitudes y en las formas de posicionarse frente lo que es, en definitiva, un proceso de integración de TIC a la enseñanza.

Consideremos un ejemplo de lo dicho: un docente puede estar en condiciones de hacer uso de una plataforma moodle a efectos de crear un repositorio que constituye la bibliografía de su curso. Puede a la vez considerar que esto es útil y práctico y incluso puede desdeñar todo otro uso de la misma, por considerar que todo contacto o comunicación efectiva y educativa, requiere presencialidad.

Asimismo, es necesario realizar algunas precisiones respecto a la forma de trabajo del colectivo docente. Más allá de que se puede relevar la variable competencias para cada individuo, la tarea de enseñanza está bajo la responsabilidad de grupos que conforman cada cátedra, con lo cual la docencia de una asignatura, no refleja decisiones u opciones de un solo docente, sino que tiene la impronta del grupo, su trabajo en equipo y su sinergia o falta de ella.

Volviendo al ejemplo de un docente que usa una plataforma moodle para crear un repositorio, podríamos imaginar que un colega, que es parte de su mismo grupo de cátedra, tiene experiencias previas exitosas en el uso de wikis para la escritura colaborativa. Este podría sugerir actividades y aventurar algunas nuevas experiencias de trabajo en entornos virtuales que el equipo se decidiría a probar. Asimismo, un tercer docente podría desconocer el uso de la plataforma

moodle, pero aceptaría prestarse a generar materiales audiovisuales frente a una cámara. Estas sinergias, generarían así un nuevo proceso de aprendizajes en el grupo.

Habría, por lo tanto, varias maneras de abordar el colectivo docente y sus competencias: tomarlos individualmente, considerarlos como equipos detrás de cada asignatura o incluso como red que adopta diferentes configuraciones, ya que algunos docentes son parte de más de un equipo y funcionan además en instancias comunes como la sala docente, o algunas experiencias de formación compartidas.

Por otro lado, la disponibilidad de recursos tecnológicos, entendidos como el equipamiento de hardware y software, la asistencia técnica, los conocimientos existentes en distintos miembros de la comunidad docente y las oportunidades de aprendizaje, también inciden, ya sea facilitando o entorpeciendo esos procesos de integración de TIC. Así como los propios educadores se constituyen en fuentes de conocimientos prácticos o teóricos para los demás, la carencia o disponibilidad de equipamiento adecuado y apoyos técnicos, puede ser tanto un poderoso motivador, como una fuente de frustraciones a la hora de usar TIC.

Yendo a buscar las evidencias sobre las competencias, prácticas y percepciones respecto a la integración de TIC, hay diversas formas de relevamiento. Es revelador observar las producciones de recursos educativos, las propuestas de diseño de curso y de actividades en la plataforma virtual y los registros de las interacciones entre los docentes y los estudiantes en el entorno virtual.

### **Opciones metodológicas: unidades de análisis y relevamiento**

La población objetivo de este estudio, es el colectivo docente de CIO Social del Noreste. Nos referimos a 35 docentes en total, 11 de Montevideo y el resto de sedes del interior: 5 de Melo, 8 de Rivera y 11 de Tacuarembó. 5 son grados altos (4 y 5) 26 de ellos son grados 2 y 3 4 son ayudantes grado 1.

Se observa que la mayoría de los docentes reside en la región. Los docentes que participan desde Montevideo, ya sea a través de videoconferencias o de clases presenciales que requieren desplazamiento a la región, pertenecen a los servicios de Facultad de Humanidades o de Facultad de Ciencias Sociales. Los restantes docentes residen en la región próximos a las sedes donde enseñan.

Los docentes se agrupan en cátedras para la enseñanza de 16 cursos. 9 de los 35 docentes enseñan en 2 o más cursos. Cada curso propone un diseño diferente, con su propia combinación de clases presenciales, uso de videoconferencias y de plataforma EVA. A modo de ejemplo, citamos el caso de algunas unidades curriculares y sus propuestas:



**Introducción a la universidad:** presencial en cada sede y apoyo de EVA. Cada sede cuenta con su equipo de docencia presencial y todas implementan el mismo programa. Se comparten algunos recursos educativos.

**Metodología:** videoconferencias y clases presenciales en las tres sedes, del titular del responsable del curso. Prácticos en cada sede con un docente residente. Uso de EVA para repositorio, actividades interactivas y evaluación

**Introducción a los problemas de desarrollo:** teóricos por videoconferencia y prácticos con docentes residentes en cada sede. Algunos traslados de la docente responsable. EVA como repositorio y medio de comunicación con alumnos.

**Historia contemporánea de América Latina, HCAL:** modalidad semipresencial: 5 clases presenciales, rotando sedes, participando tre docentes del equipo, incluido el responsable. Todo el resto por el EVA: repositorio, actividades tutoradas y evaluaciones.

**Historia de la Ideas y de las Prácticas Educativas, HIPE:** clases teórico/prácticas por videoconferencia desde Rivera con algunos traslados previstos a las sedes. Eva como repositorio, con actividades y evaluaciones.

Tomando en cuenta lo explicitado, este avance de investigación presenta una primera etapa realizada. La misma pretende generar conocimientos acerca de la disponibilidad de equipamiento tecnológico y acerca de las formas en las cuales la plataforma virtual, moodle, está siendo utilizada por los diversos equipos responsables de las unidades curriculares.

La expectativa es que el conocimiento generado permita, de manera secuencial, crear nuevas herramientas de recolección de datos más orientadas a las competencias individuales y al funcionamiento de las sinergias grupales de los equipos docentes.

Para el relevamiento de equipamiento hemos tomado como unidad de análisis la sede. Para las propuestas en la plataforma, la unidad de análisis es el curso, detrás del cual existe un equipo docente de entre 2 y 5 miembros. Para un etapa posterior que refiera a competencias y proceso de apropiación, se trabajará con la unidad docente.

Se realizan los siguientes pasos en función del relevamiento inicial:

1. Para relevar equipamiento: Visita a las sedes donde se realiza la docencia, con el propósito de hacer un relevamiento ocular y un proceso de indagación acerca de la existencia de equipamiento para la enseñanza multimodal y de apoyos técnicos, recurriendo a informantes calificados.
2. Para relevar las propuestas en el EVA: observación de la propuesta de cursos tal cual se proponen y despliegan en la plataforma, tanto apuntado a las prácticas, como a los supuestos asociados a las mismas. También es revelador

observar las producciones de recursos educativos, las propuestas de diseño de curso y de actividades en la plataforma virtual y los registros de las interacciones entre los docentes y los estudiantes en el entorno virtual.

### **Resultados**

Si bien el relevamiento realizado abarcó datos sobre disponibilidad de computadoras y cañones, optamos por incluir en este avance solamente los datos referidos videoconferencias, por considerarlos los más sensibles. Es el tipo de equipamiento sobre el cual se perciben más problemas tanto en la disponibilidad como en el uso.

Cuando se trata de usar una videoconferencia para docencia, la disponibilidad de equipo no se limita a tener o no tener un dispositivo, sino que debe valorarse si el equipo es adecuado a la función. Para una adecuada transmisión, se requiere una calidad de audio suficiente para un salón de clase con un grupo de 20 o más estudiantes, que pueden estar físicamente lejos de los parlantes. Se hace necesaria además una calidad de imagen que permita claridad de lectura de texto y gráficos que el docente puede estar mostrando desde una computadora conectada en la localidad distante. A efectos de clasificar los equipos, recurrimos a informantes calificados de ProEva, Udelar, que los clasificaron considerando el mantenimiento y la antigüedad del equipo, su diseño y fabricación.

**Cuadro 1: Disponibilidad de videoconferencias por sede, según calidad**

	CUCEL	CUT	CUR
calidad 1	1	4	2
calidad 2	0	1	0
calidad 3	1	1	2
total	3	6	4

Elaboración propia. Fuente: relevamiento realizado en las sedes

En segundo lugar, se releva entre los docentes sus percepciones acerca de diversos aspectos vinculados al equipamiento de videoconferencias y su uso. Se realiza una encuesta en las tres sedes, donde se pregunta acerca de la percepción sobre la suficiencia o insuficiencia del número de equipos, sobre la calidad de imagen y sonido, la conectividad, el propio nivel de autonomía para su uso y la disponibilidad de apoyos en los diversos horarios. El siguiente cuadro sistematiza resultados generales.

**Cuadro 2: Opiniones de docentes sobre disponibilidad de equipos, calidad, apoyos técnicos y autonomía en el uso.**

sede	¿Equipos suficientes?	calidad de equipos	apoyo técnico	autonomía de docentes
CUCEL	SI	1 equipo bueno y uno de baja calidad.	apoyo insuficiente en horario y pericia	media - alta
CUR	NO	mala calidad y problemas varios, de conectividad, audio, control remoto, etc.	apoyo insuficiente en horario	media - baja, mal estado de los equipos impide un manejo autónomo
CUT	opiniones divididas: 50% SI 50% NO	opiniones divididas: ½: mal estado ¾: buen estado	apoyo insuficiente en horario	opiniones divididas: 50% de docentes: media o alta autonomía 50%: baja o nula autonomía

Fuente: elaboración propias con datos del relevamiento por sedes

A partir del relevamiento realizado, contextualizando estos datos a partir de nuestro conocimiento directo de las sedes y de los datos de informantes calificados, podemos concluir lo siguiente en forma preliminar.

1. La calidad del equipamiento de videoconferencias no tiene que ver solamente con el uso, el mantenimiento y la antigüedad del equipo, sin con su diseño, fabricación y servicio posventa. Es importante realizar un buen proceso de selección cuando se hará una compra.
2. Las compras de equipamiento de TIC requieren valoraciones sobre su adecuación y utilidad a los propósitos educativos y a la modalidad de docencia a la cual se integrarán. Preferentemente deben involucrar a docentes que manejen esa información y decidan junto a asesores informáticos.
3. La disponibilidad de equipos y su estado, es un dato altamente relevante para una sede. Es deseable que el equipo docente que allí trabaja conozca de qué equipamiento dispone, bajo qué condiciones y con qué posibilidades. Saber esta información es el primer paso para cualquier proceso de integración de TIC a la docencia.
4. Como resultado de la pregunta sobre el apoyo técnico con que se cuenta, se relevan dificultades e insuficiencias tanto en número de equipos como en disponibilidad de técnicos en cada sede en la totalidad de horarios que se usa el equipamiento. Se debe destacar que en las tres sedes relevadas se hace referencia, por parte de los docentes, al hecho de que recurren a personal de

portería y vigilancia por ayuda técnica, en caso de incidentes que impidan el normal uso del equipo.

A efectos de detenernos en los cursos tal cual se despliegan en la plataforma EVA, debemos hacer las siguientes aclaraciones:

1. Al momento de este relevamiento, se toman en cuenta no la totalidad de los cursos ofrecidos por el programa CIO Social Noreste, sino los cursos que efectivamente tuvieron matrícula de estudiantes de CIO. Estos son 16 cursos de los 25 ofrecidos en el año. De esos 16, se relevaron 13, por tratarse de los cursos disponibles para observar en el momento de la investigación.
2. Para realizar la observación se definió un conjunto de atributos que serían observados en cada curso, que se detallan en la tabla debajo. Los mismos hacen referencia a aspectos de la propuesta que vinculan opciones de diseño (herramientas de moodle y forma en que se utilizan individualmente y combinan entre sí) con opciones pedagógico-didácticas. Por ejemplo el grado de interactividad de las actividades propuestas en el curso se observará según cómo se redacta la consigna, cómo reaccionan los estudiantes y los docentes, en tanto tutores.
3. Si bien se relevan cursos que no están siendo cursados al momento de la observación, se observa tanto la propuesta como el registro de las sucesivas participaciones de estudiantes y docentes, lo cual permite ver el aspecto más dinámico y las “huellas” de las prácticas educativas del equipo docente.
4. La tabla de atributos observados se utilizó de la siguiente manera: se observaron los atributos para cada curso. Se coloca 1 o 0 en caso de presencia o ausencia de dicho atributo. Finalmente se suman las cifras para cada curso. El resultado final es un ordenamiento de los cursos que deberá estar entre 0 y 24. A partir de ese ordenamiento surgen las categorías que se detallarán más adelante.

**Cuadro 3: Ejemplo de atributos observados en los cursos de la plataforma del EVA, UdelaR**

ELEMENTOS QUE DAN CUENTA DE UN DISEÑO ARTICULADO	Hay componentes de diseño de curso en plataforma que presentan y articulan los componentes de la propuesta: ej. hay una bienvenida y/o explicación del tipo de curso y de los recursos o tareas que se propondrán en el EVA o la forma en que se integrará cada tarea a lo presencial
INTERACTIVIDAD de las actividades propuestas	interactividad estudiante-recursos
	interactividad estudiante-estudiante
	interactividad estudiante -docente
COLABORATIVIDAD	existen espacios y propuestas de trabajo y aprendizaje colaborativo entre estudiantes con el propósito de lograr un producto final pueden ser foros, wikis, talleres, etc.
TIPO DE RECURSOS SELECCIONADO:	mapas, imágenes, cuadros, gráficos en gral. Se propone la tarea a partir del recurso presentado.

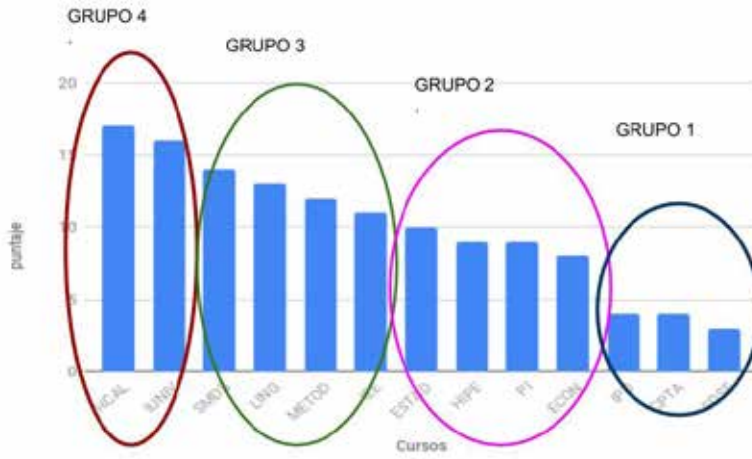
Fuente: elaboración propia en base a resultados de observación de cursos en el EVA.

Los puntajes resultantes de la observación de los atributos, permiten agrupar los cursos según su nivel de integración de tecnología. Esa apreciación implica ponderar el nivel de uso de TIC desplegado al servicio de objetivos pedagógico-co-didácticos.

Al momento de dar sentido a ese agrupamiento, se ha encontrado de utilidad recurrir a un modelo SAMR de Puentedura (2013) que distingue cuatro niveles según los tipos de actividades de integración de TIC. Los mismos son: sustitución, aumento, modificación y redefinición. La sustitución es cuando la tecnología se usa para hacer lo mismo que antes se hacía sin ellas. El aumento, ocurre en un proceso que implica una mejora, particularmente en la productividad, la modificación implica un nuevo abordaje didáctico y la redefinición ya refiere a propuestas de actividades imposibles de realizar sin TIC y opciones pedagógico-co-didácticas que requieren cierto nivel de exploración y pueden llegar a implicar innovaciones.

Inspirados en estos cuatro niveles, se observó en qué medida era posible seguir dicho agrupamiento, dados los resultados y las características centrales y comunes a cada subconjunto de cursos dentro del continuo observado. Se expone debajo la gráfica y el desarrollo de los agrupamientos.

**Gráfica 1: Resultado de observación de cursos en el EVA**



Fuente: datos relevados, productos de la observación de cursos en EVA

Se detalla a continuación la clasificación de los cursos observados, agrupados según nivel y estrategias de integración de TIC.

**Cuadro 2: cursos observados en el EVA, agrupados según integración de TIC**

<p><b>Grupo 1: Integración a nivel inicial de acceso a las TIC</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. El EVA se usa exclusivamente como repositorio o buzón de entrega de tareas.</li><li>2. No hay presencia docente, ni interacción ni colaboración dentro de la plataforma</li><li>3. Cursos que apuestan a la presencialidad y usan el EVA como complemento secundarios, principalmente como repositorio o medio de comunicación con alumnos.</li></ol>
<p><b>Grupo 2: Integración a nivel de adopción, sustituyendo herramientas alternativas no tecnológicas</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Hay intencionalidad de parte del equipo docente de explorar herramientas concretas o estrategias. Ej. polimedias (breves presentaciones audiovisuales), recursos audiovisuales seleccionados de la web, cuestionarios.</li><li>2. Hay consignas claras que permiten realizar la tarea a distancia sin necesidad de recurrir al docente.</li><li>3. Hay cierto nivel incipiente de desarrollo de recursos educativos por parte del equipo docente, aunque no implique sistematicidad.</li><li>4. La presencia docente en el EVA es escasa. Faltan devoluciones y seguimiento sistemático.</li><li>5. Cursos que exploran posibilidades de la plataforma, con objetivos modestos.</li><li>6. La tecnología se integra con el propósito de sustituir alguna herramienta previamente usada para el mismo fin. Por ej. un buzón de entrega creado con la herramienta tarea de moodle sustituye la entrega.</li></ol>
<p><b>Grupo 3: Integración a nivel de adaptación</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Hay una actitud deliberada del equipo docente de explorar herramientas y mejorar aspectos del diseño virtual global del curso.</li><li>2. Hay un apreciable nivel de diseño de actividades y elaboración de recursos por parte del equipo docente, por ej. selección de un recurso de la web y elaboración de una actividad con consigna, criterios de evaluación y seguimiento.</li><li>3. Se aprecia una variedad de recursos en repositorio</li><li>4. Hay presencia del docente, aunque no sea permanente o sistemática (autoría, devoluciones en texto, calificaciones).</li><li>5. Cursos que exploran el concepto de aula virtual, parcialmente, en algunas dimensiones.</li><li>6. Se puede decir que la integración de tecnología en este caso ya implica un cambio que no sería posible sin ella.</li></ol>
<p><b>Grupo 4: Integración a nivel de modificación de prácticas</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Se aprecia variedad de herramientas y recursos usados.</li><li>2. Hay recursos y actividades creadas por el equipo, con roles docentes claros en el EVA, por ej. tutoría.</li><li>3. Se propone mayor interactividad y colaboración que en los niveles previos.</li><li>4. La propuesta de curso se asume como semipresencial y articula el aula presencial con la virtual. Se desarrollan nuevas prácticas.</li><li>5. El equipo docente a cargo del curso tiene experiencias previas de uso de TIC para fines educativos y está dispuesta a volcarlo en el curso como un elementos esencial del diseño global del mismo.</li></ol>

Fuente: elaboración propia en base a datos de relevamiento

## Conclusiones

Se corroboran dificultades en cuanto a disponibilidad de infraestructura de equipamiento tecnológico, particularmente en lo que respecta a uso de videoconferencias. Dichas dificultades crean condiciones adversas al desarrollo de la enseñanza ya que el docente no percibe un marco de seguridad y apoyos técnicos para ejercer una docencia tan dependiente de la tecnología como es la multimodal.

A partir del análisis realizado, podemos llegar a algunas ideas preliminares, que van bosquejando el perfil de competencias y posibilidades de integración de TIC del equipo docente estudiado. Se trata de un colectivo docente que despliega un rango amplio de habilidades digitales. A su vez se agrupan en equipos que, trabajando en la docencia de las diferentes unidades curriculares, logran, en el EVA, productos diferentes en el grado de integración de TIC y su articulación a objetivos de enseñanza. Las propuestas relevadas dan cuenta de esa gradación, que podría reflejar tanto distintas opciones respecto a los objetivos para el uso de TIC como distintos grados de pericia en el manejo de las herramientas. De la agrupación se desprende que los docentes pertenecientes al grupo 2 y 3, tiene intención de explorar el EVA, ya sea aventurándose con experiencias puntuales o integrando con mayor sistematicidad un recurso. Pero son los del grupo 4 que apoyan gran parte de la experiencia de enseñanza en el EVA, como entorno, como ámbito de intercambio, en definitiva, como aula virtual activa. Se puede inferir que dentro de los equipos al frente de estas unidades curriculares, existen conocimientos y competencias en uso de TIC para fines educativos que probablemente provengan de experiencias previas o formación específica en el área.

El EVA es un elemento más del cual dispone el docente, como punto de partida para diseñar su curso, como lo son sus horas de disponibilidad o sus recursos educativos. Esta observación da cuenta de las formas en que cada cátedra opta por integrarlo, pero no de las razones para esa opción. Es decir, un grupo de docentes puede elegir usar el entorno virtual solamente como repositorio por opción de volcar más horas a la presencialidad, o por carecer de los conocimientos para explorar otras opciones. Eso se sabrá en posteriores etapas de esta investigación cuando se recurra a entrevistas con los equipos docentes.

Es deseable que las decisiones en torno al uso del EVA, respondan a una opción de diseño de curso, consciente, respecto a su modalidad, combinación de presencialidad y trabajo a distancia, beneficios y debilidades y no a una carencia de formación en el uso de dicho recurso. También es ideal que dichas decisiones estén en función de objetivos de enseñanza y aprendizaje.



## Referencias bibliográficas

- Bustos, A. (2011). Presencia docente distribuida, influencia educativa y construcción del conocimiento en entornos de enseñanza y aprendizaje basados en la comunicación asíncrona escrita. *Universidad de Barcelona, España*.
- Castañeda, L., Esteve, F., & Adell, J. (2018). ¿Por qué es necesario repensar la competencia docente para el mundo digital?. *Revista de Educación a Distancia*, (56).
- Esteve, F., Castañeda, L., & Adell Segura, J. (2018). Un modelo holístico de competencia docente para el mundo digital.
- Hilbert, M. R., & Cairó, O. (2009). *¿Quo vadis, tecnología de la información y las comunicaciones?: conceptos fundamentales, trayectorias tecnológicas y el estado del arte de los sistemas digitales*. CEPAL
- Puentedura, R. (2010). SAMR and TPACK: Intro to advanced practice. Retrieved February, 12, 2013.
- Puentedura, R. P. (2013). The SAMR model explained by Ruben R. Puentedura [Video file].
- Puentedura, R. R. (2014). SAMR: A contextualized introduction. Lecture at Pine Cobble School. Retrieved March, 13, 2014.
- Perrenoud, P. (2001). La formación de los docentes en el siglo XXI. *Revista de Tecnología educativa*, 14(3), 503-523.
- San Nicolás, M. B., Vargas, E. F., & Moreira, M. A. (2012). Competencias digitales del profesorado y alumnado en el desarrollo de la docencia virtual. El caso de la Universidad de La Laguna. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 14(19).
- Sierra, C., & Rodríguez, N. (2014). Elementos de gestión para la incorporación de las TIC en la educación superior. El caso de la pontificia universidad javeriana. In Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación (pp. 1-12).
- Valencia-Molina, T., Serna-Collazos, A., Ochoa-Angrino, S., Caicedo-Tamayo, A. M., Montes-González, J. A., & Chávez-Vescance, J. D. (2016). Competencias y estándares TIC desde la dimensión pedagógica: Una perspectiva desde los niveles de apropiación de las TIC en la práctica educativa docente.

# **Transdisciplina como catalizador del Desarrollo Territorial**

Gustavo Ferreira - Virginia Morales Olmos<sup>1</sup>

## **Antecedentes**

La complejidad de interacciones e interrelaciones dinámicas que implica la comprensión de los sistemas abiertos que intervienen en los territorios como; los sociales, institucionales, ambientales y económicos, exige de enfoques holísticos que permitan comprender los sistemas físicos, químicos y biológicos y los sociales y económicos. Avanzar hacia un desarrollo sostenible requiere de propuestas de acción basadas en información que resulte tanto de las ciencias naturales y exactas como de las sociales.

En este sentido, el abordaje y la búsqueda de soluciones a los problemas del desarrollo sostenible requiere de equipos humanos y fuentes de conocimiento e información que se integren en procesos de trabajo de investigación, aprendizaje e innovación más inclusivos desde el punto de vista del dialogo de saberes y que tome en cuenta las diferentes visiones de los actores públicos y privados en los territorios. Es necesario avanzar para crear las condiciones que generen procesos de trabajo más participativos e inclusivos desde el punto de vista del dialogo de saberes, de forma que estimulen la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios, multidisciplinarios y transdisciplinarios para contemplar de la mejor forma tanto los problemas como las soluciones e interacciones que se establecen en los sistemas complejos, como lo son los sociales, ambientales, económicos e institucionales.

Es precisamente a esto que apuesta el desarrollo de un CAMPUS de Investigación, Aprendizaje e Innovación interinstitucional como el que se está llevando adelante en Tacuarembó. Los desafíos son muy importantes, pero la maduración de algunas de las propuestas sobre las que se ha venido trabajando alientan a poder seguir propulsando la consolidación equipos de trabajo que constituyan masas críticas multi y transdisciplinarias como forma de unir capacidades que se encuentran en distintas organizaciones y actores tanto público como privados.

Las pautas que orientaron este proceso son;

- Avanzar hacia propuestas de desarrollo sostenible basados en enfoques que contemplen las implicancias sociales, institucionales, ambientales y econó-

---

1 Departamento de Ciencias Económicas, Centro Universitario de Tacuarembó.

micas de las mismas. (PROCISUR 2008; Bocchetto, 2008, Janssen, 2000, Martinez, 2006)

- Crear condiciones que favorezcan procesos de trabajo en investigación, aprendizaje e innovación más inclusivos desde el punto de vista del diálogo de saberes y trabajo en equipo, de forma que permitan contemplar de la mejor forma tanto los problemas como las soluciones de los sistemas complejos, como los sociales, ambientales y económicos (Rayo 2013).
- La esencia de la ciencia de la sostenibilidad radica en repensar las interacciones entre dominios y escalas, entre la naturaleza y la sociedad, entre lo global, lo local y territorial, así como entre el pasado, el presente y los posible futuros (Jerneck, 2011).

Avanzar a través de estas pautas nos permitirá ir construyendo una cultura institucional basada en un pensamiento sistémico que permitirá afrontar de mejor manera los desafíos a nivel de investigación, aprendizaje e innovación.

## **Objetivos**

Promover una coordinación más eficiente y efectiva del marco institucional para la investigación, innovación y educación; integrada a los diferentes actores e instituciones preocupados por el desarrollo sostenible de la región. 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. Establecer puentes entre la academia, el sector empresarial y los distintos actores públicos y probados interesados en el desarrollo sostenible.

## **Hipó tesis de trabajo**

El desarrollar un trabajo en un sistema complejo como el analizado requiere de un planteo amplio de la misma. Es en este sentido se planteó la siguiente,

Es posible desarrollar una articulación e interacción dinámica entre la Universidad, los Institutos de investigación, el sector empresarial y la formulación de políticas públicas por parte del gobierno y distintos actores públicos y privados preocupados por avanzar en términos del desarrollo sostenible que considere los distintos dominios de conocimiento (Leydesdorff, L. 2012; Etkowitz, H y Leydesdorff, L. 2000; Lundvall, B.A. 1992).

## **Principales ejes del trabajo**

El trabajo apunta a desarrollar acciones en grandes ejes que sirvieran de guía a las tareas que se fueran desarrollando;

- La integración de la investigación, innovación, enseñanza y extensión. (Kruss, 2008)

- La complementación de las visiones del desarrollo.
- El enfoque transdisciplinario, pluriinstitucional e intersectorial. (Ferreira, et al 2018)
- La integración de los diferentes sectores sociales: Innovación para el desarrollo y la inclusión social. (Miranda *et al*, 2017)
- La articulación de la innovación con el diseño e implementación de las políticas públicas
- Innovaciones Institucionales para apoyo al Desarrollo sostenible.
- Inspirado en Campus de Universidad de Edimburgo, Escocia y Agro-polis en Francia.

Sobre la base de estos ejes, se desarrolló en 2013 un Plan Maestro del predio de 110 has de INIA, adonde se identificaron distintas partes del predio adonde focalizar las distintas tareas en relación con investigación, aprendizaje e innovación, así como jardines y áreas de esparcimiento. Para el desarrollo del mismo se conto con dos consultores externos Pablo Ligrone, Arquitecto egresado de la Universidad de la República, Doctor en Ordenamiento Territorial y Urbanismo de la Sorbonne/Paris 3, Director de Políticas y Planes Territoriales del MVOTMA hasta 2009, Profesor Titular G°5 de la Universidad de la República y Director de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y Astrid Sanchez, Arquitecta egresada de la Universidad de la República, Especialista en Intervención en el Patrimonio Arquitectónico de la UdelaR, Uruguay. Especialista en Evaluación Ambiental Estratégica de la Universidad Politécnica de Madrid – CEPADDE – España. En este documento se puntualiza que;

“La creación del Campus de Tacuarembó ha dado lugar a un proceso de gestión planificada en el país sin precedentes, aunando apuestas institucionales en un trabajo conjunto entre las autoridades, con el fin de lograr territorios inteligentes que apuesten al desarrollo a partir de la innovación en todas sus escalas.” (Ferreira, et al 2013).

En resumen, se espera que la creación del Campus

- contribuya al equilibrio territorial del país, promoviendo el desarrollo de una región en todas sus dimensiones (económicas, sociales y políticas), a través de un espacio en el que convergen los intereses y la cultura de una comunidad.
- Que promueva un dialogo de saberes dinámico, continuo y con una visión estratégica que permita sea el fermento de proyectos investigación, enseñanza y extensión que respalden procesos de innovación en el territorio bajo el paradigma del desarrollo sostenible.
- Que su accionar en investigación, aprendizaje e innovación lo hagan referente a nivel nacional, regional e internacional.

- Que fomente el desarrollo de actividades de investigación, enseñanza superior, y extensión, así como una divulgación cultural de excelencia. Es clave que las acciones que se realicen sirvan para hacer un tejido social que incremente el capital social a todos sus niveles como forma de incrementar los lazos de confianza entre los distintos actores públicos y privados que desarrollan sus acciones en el territorio (Mauser *et al* 2013).

Los avances producidos hasta el momento han permitido la creación de 10 Polos de Desarrollo Universitario los cuales se apoyan con la creación de 40 cargos de docentes de alta dedicación en distintas áreas como lo son los: Instituto Superior de la Carne, Instituto Superior de Ciencias Forestales, Instituto de Desarrollo Sostenible e Inclusión Social, Departamento de Economía, Espacio de Tecnología Química, Espacio de Biología Vegetal, Procesos Industriales de la Madera, Centro de Estudios en Políticas Educativas en el CENUR, Diversidad Genética Humana, Núcleo de Estudios Rurales.

Estos polos a su vez dan respaldo a las actividades de docencia dictándose en este momento, 10 Carreras Universitarias: Tecnólogo Cárnico, Tecnólogo en Administración y Contabilidad, Técnico Operador de Alimentos, Tecnicatura Universitaria en Bienes Culturales, Tecnicatura en Desarrollo Regional Sustentable, Tecnicatura Universitaria en Interpretación de Lenguas y Señas, Ingeniería Forestal, Licenciatura en Biología Humana a la que asisten aproximadamente 1200 estudiantes.

Por otra parte, debe destacarse que en el mismo predio se encuentra INIA que dispone de más 35 investigadores de alta dedicación la mayoría con capacitación a nivel de posgrado y diferentes laboratorios y personal capacitado en las cadenas de valor cárnica, forestal y arroceras. Del mismo modo, se encuentran las oficinas regionales del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y del Secretariado Uruguayo de la Lana.

Esto permite compartir recursos de todo tipo para investigación, aprendizaje, innovación y contralor.

## **Resumen de los avances realizados hasta el momento**

Muchas son las actividades que se han desarrollado hasta el momento, pero aquí nos centraremos en aquellas vinculadas a la búsqueda de pensamiento sistémico, multi y transdisciplinario.

La primera actividad realizada fue un “Encuentro Taller sobre Aplicación de un abordaje interdisciplinario para el desarrollo de un sistema de investigación, aprendizaje e innovación en la Región Noreste – 2016”. y se desarrolló en Tacuarembó el 21 de noviembre de 2016. El objetivo de este fue crear un espacio de reflexión para avanzar en el conocimiento de las epistemologías, metodologías y

formas de abordaje de investigación con énfasis en una visión, sistémica, interdisciplinaria, multidisciplinaria, transdisciplinaria y holística. Se buscó dialogar sobre las ventajas y desventajas de la aplicación del enfoque sistémico así como la conformación de equipos multidisciplinarios y transdisciplinarios para el avance de la ciencia, y fortalecimiento de la Universidad en el Interior, La segunda fue el trabajo realizado en el marco de la “International Transdisciplinarity Conference 2017 “Transdisciplinary Research and Education Endeavor”, organizado por la Universidad de Leuphana y la Academia Suiza de Artes y Ciencias que tuvo lugar en la Universidad de Leuphana de Lúenburgo (Alemania) del 11 al 15 de setiembre del corriente año, con una actividad de Taller que se realizó en el CAMPUS interinstitucional el 6 de setiembre por la tarde.

El objetivo de esta actividad es comprender, a partir de estas actividades, la forma en que se articulan e intercambian los conocimientos entre investigadores, gestores institucionales, tomadores de decisión, integrando el contexto de producción del conocimiento interdisciplinario con las características propias de Tacuarembó y la región noreste.

El Taller abordó “La Transdisciplina como catalizador del Desarrollo Local Sostenible: el caso de Tacuarembó”. Se organizó un conversatorio con diferentes actores locales, donde en 10 minutos expusieron los principales aspectos de sus experiencias y/o reflexiones en torno a su quehacer con otros. Las preguntas que se utilizaron como disparadoras fueron; ¿cómo lograron articular el diálogo entre los actores?; ¿de qué forma? y ¿cómo lo continuaron a efectos de elaborar y llevar adelante la propuesta interinstitucional a la que se encuentran abocados?

Se convocó a las instituciones que de alguna manera han estado vinculadas a este proceso y hayan llevado o estén llevando iniciativas donde el dialogo de saberes fuera importante. Las instituciones convocadas en esta instancia fueron; el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) presentando un resumen de sus principales líneas de acción, la Sede Tacuarembó de la Universidad de la República (UdelaR) que expuso los avances hasta la fecha, la Agencia de Desarrollo y Asociación Empresarial de Tacuarembó, que compartieron los principales aportes del Programa de Desarrollo De Proveedores (PDP), Ministerio de Salud Pública, Intendencia Departamental de Tacuarembó, Ministerio de Desarrollo Social, presentaron el Programa Red Nodos de Salud, representantes del Foro de la Madera; que expusieron sobre las distintas iniciativas que llevaron adelante para analizar, estudiar y promover al sector agroindustrial forestal en la región noreste, Cátedra Washington Benavidez, en este caso se presentaron distintas líneas de trabajo que llevaron adelante en busca de la promoción y fomento de lo cultural y artístico, Proyecto: Mejora de la Sostenibilidad de la Ganadería Familiar en Uruguay, implementado en forma conjunta por el INIA, Instituto Plan Agropecuario, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), Agricultural Research de Nueva Zelandia, Proyecto: Educación en y para la soberanía

y seguridad alimentaria en el medio rural de Tacuarembó, implementado por la Udelar a través de la Escuela de Nutrición, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), sede Tacuarembó de la Udelar, Programa Red de Nodos de Salud, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Departamento de Educación para el Medio Rural y fue postulado ante la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (Udelar CSEAM); el Centro Latino-Americano de Economía Humana (CLAEH) . presento el Proyecto FORTE (Formación en Territorio), Programa de Cohesión Social y Territorial «Uruguay Integra, en particular la experiencia con la Escuela de Nutrición; Experiencia en la Localidad de Laureles.

Cada uno presento sus proyectos y experiencias planteando las principales lecciones aprendidas de estos trabajos de articulación y coordinación entre distintas instituciones y actores públicos y privados.

Finalmente presentaremos dos experiencias de trabajo multinivel, adonde la gobernanza se desarrolla en un dialogo entre lo local y lo nacional, como lo son el trabajo de prospectiva “Tacuarembó Visión 2050” y la integración de las **Comisiones de Cuenca, en particular la del Río Tacuarembó.**

Para el desarrollo del proyecto “Tacuarembó Visión 2050” se creó un ámbito de gobernanza multinivel integrado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, (OPP), Intendencia Departamental de Tacuarembó (IDT), la Universidad de la República a través de la sede Tacuarembó (Udelar) y la Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó (MDLT), para elaborar y ejecutar un proceso de prospectiva territorial. Este proceso comenzó en agosto de 2016, adonde se presentó ante actores públicos, privados y de la sociedad civil el plan de trabajo acordado por dichas instituciones para llevar adelante el proyecto. En esta reunión se convoca a participar activamente a instituciones, organizaciones que desarrollan sus actividades en la región a integrarse a un proceso participativo y esencialmente transdisciplinario a imaginar el futuro de la región como un proceso de construcción social a largo plazo.

Los profundos cambios que se han sucedido a nivel social, económico, político, organizacional y ecosistémico, plantean la necesidad de avanzar hacia procesos, participativos, flexibles y transparentes como forma de desarrollar alternativas de desarrollo sostenible en futuro. La prospectiva permite movilizar a los actores relevantes para el cambio y diferentes fuentes de conocimiento para desarrollar una visión estratégica y una inteligencia anticipatoria”.

La prospectiva territorial es una poderosa herramienta que, basada esencialmente en el intercambio de saberes y teniendo en consideración la necesidad de actuar sobre los imaginarios y actitudes mentales se apunta a lograr un equilibrio entre perspectivas negativas y positivas hacia el futuro, e induciendo la búsqueda de opciones alternativas.

Esta metodología participativa y transdisciplinaria de trabajo, así como una concepción y construcción colectiva de visiones, objetivos y escenarios de desarrollo comunes crea cooperación o sinergias y permite reconstruir y fortalecer el tejido social e institucional. En su presentación sobre este proyecto el Dr. Julio Cardozo, director del Programa de Desarrollo y Medio Ambiente de la IDT, destaca el relacionamiento interinstitucional a todos los niveles y que el proyecto es el resultado de un dialogo de saberes y un capital social ganado a través de la confianza acumulada por la dinámica interinstitucional.

Lo anteriormente planteado, demuestra de que existen ámbitos de trabajo transdisciplinarios con activa participación de las Sedes Universitarias de la región noreste. Una integración entre actores políticos, académicos, culturales, públicos y privados con distintas visiones para la búsqueda de alternativas para avanzar hacia un desarrollo sostenible inclusivo, adonde se acostumbre a pensar primero en el todo, sus componentes y sus interrelaciones, permitirá que cada miembro del equipo adquiera conciencia de su contribución en el contexto del sistema total y por otra parte adquirirá una idea clara de la contribución e importancia de los demás (Ferreira 1980).

Otra experiencia es la llevada a cabo con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) y en el marco de las acciones desarrolladas para crear un Plan Nacional de Aguas, convocó a organizaciones sociales, productivas e instituciones con presencia activa en el territorio de la Cuenca del río Tacuarembó, a integrarse en calidad de usuarios o en representación de la sociedad civil, la Comisión de Cuenca del mencionado río en el marco de lo dispuesto por Ley 18610 de fecha 2 de octubre de 2009 y Decreto 262/2012 de fecha 25 de julio de 2011.

A tales efectos, se instaba a que las organizaciones sociales, productivas e instituciones interesadas debería de manifestar su interés en integrar dicha Comisión mediante una carta fundamentando:

- interés, grado y características de su representatividad
- antecedentes de trabajo relacionados a los recursos hídricos

Un Atlas sobre la Cuenca del Río Tacuarembó y un borrador sobre un Plan de Cuenca del Río Tacuarembó. Se espera que el Atlas sirva para apoyar los distintos instrumentos de gestión a nivel territorial, como por ejemplo el Plan de Cuenca o algún otro instrumento de ordenamiento territorial o ambiental. Estos dos productos son el resultado del trabajo de la Comisión del Río Tacuarembó con el aporte de varias instituciones, de las que se destacan, las Intendencias Departamentales de Tacuarembó y Rivera, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, El Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Universidad de la República a través de las sedes Universitarias de Tacuarembó y Rivera, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, la Sociedad de Pro-



ductores Forestales, La Asociación de Cultivadores de Arroz, Obras Sanitarias del Estado, la Junta de Riego de Tacuarembó, la Comisión Nacional de Fomento Rural y otras ONG y organizaciones civiles. En este esfuerzo se trató de incorporar a los trabajos más relevantes realizados en las cuencas, así como las actas y resúmenes acordados en varias reuniones donde se consensuaron asuntos críticos, se priorizaron temas y se definieron objetivos y principales líneas de trabajo.

El objetivo general de este Plan Borrador es contribuir al desarrollo sostenible de la Cuenca del Río Tacuarembó, impulsando una gestión integrada de las aguas y combinando acciones que promuevan la justicia social, el cuidado del ambiente y la productividad. (MVOTMA-DINAGUA Plan de Cuenca Río Tacuarembó 2018).

Como puede observarse, este es un ámbito de trabajo transdisciplinario y multidisciplinario, adonde las Sede Universitarias se integraron y aportaron para la elaboración de estos documentos.

En este momento este grupo, avanza para presentar una propuesta a la iniciativa del Río Negro. Esta iniciativa se aprobó en la reunión del 21 de enero del 2019 del Directorio del Fideicomiso Fondo de Innovación Sectorial “Iniciativa del Río Negro para la mejora de la calidad del agua de la Cuenca del Río Negro”, considerando al mismo como un instrumento que establece el marco general en base al que se llevarán a cabo las acciones a ser financiadas por UPM mediante Aportes al Fideicomiso, encontrándose en trámite la financiación del Proyecto “Fortalecimiento de los procesos de participación” a través de un acuerdo de trabajo entre la DINAGUA y la Udelar, con el objetivo de implementar el proyecto “Fortalecimiento de los procesos de participación” en el marco de la Iniciativa del Río Negro. La finalidad es profundizar y dar a conocer los principales conceptos, implicados en la planificación y gestión integrada los recursos hídricos de la cuenca alta del Río Negro tomando como base el trabajo realizado y acumulado en la Comisión de Cuenca del Río Tacuarembó.

Al igual que en el ejemplo anterior, este tiene una gobernanza multinivel adonde participan actores públicos, privados y de la sociedad civil aportando su conocimiento en aras de desarrollar estrategias de gestión sostenible para la cuenca.

## **Conclusiones**

A través del largo camino recorrido, se han llevado adelante distintas actividades por distintas organizaciones y actores de adonde surgen las experiencias que se han presentado, de las cuales se destaca el CAMPUS, se concluye en la necesidad imperiosa de trabajar articulada y de forma transdisciplinaria para avanzar hacia procesos de desarrollo sostenible.

Del mismo modo, es importante establecer que desde los inicios se desarrolló un diálogo de saberes y conocimientos que permitió la construcción de confianza para resolver los problemas complejos a las que debieron enfrentar quienes estuvieron vinculados a las experiencias y proyectos presentados.

Las mismas muestran que la producción de conocimiento interdisciplinario y transdisciplinario mejoró el desempeño de las actividades realizadas y facilitó la participación, tanto en la investigación, la enseñanza y la extensión adonde se incorporaron nuevos tipos de conocimiento.

Hay que destacar, que este proceso se da en permanente cambio y evolución, donde la dinámica está implícita y por lo tanto no solo se logra el diálogo interdisciplinario y transdisciplinario, sino que es una tarea que se construye día a día.

Finalmente, destacar que el análisis presentado permite sugerir, que dadas ciertas condiciones es posible establecer una articulación e interacción dinámica entre la Universidad, los Institutos de investigación, el sector empresarial y los organismos de formulación de políticas públicas tanto a nivel nacional como departamental permitiendo las sinergias entre organismos del gobierno, nacional y departamental con la Universidad y distintos actores públicos y privados preocupados por avanzar en términos del desarrollo sostenible que apunte a diferentes dominios de conocimiento.

Esto plantea que la hipótesis planteada ha sido de alguna manera comprobada, pero que la experiencia no es fácilmente extrapolable, dado que mucho de lo realizado se explica por la creciente confianza ganada entre los diferentes actores que a lo largo de una serie de años permitió el crecimiento del capital social, y en el que el papel de la Universidad ha sido relevante dado que ha permitido el logro de equilibrios entre muchas de las posiciones esgrimidas en estos ámbitos.

## **Bibliografía**

- A David, L., & Franco, C. J. (2012). Dinámica de sistemas y agentes para el modelado de la difusión de dos innovaciones en competencia. X Congreso Latinoamericano de Dinámica de Sistemas III Congreso Brasileño de Dinámica de Sistemas I Congreso Argentino de Dinámica de Sistemas, 1–10. Retrieved from <http://www.dinamica-de-sistemas.com/revista/dinamica-de-sistemas-20.pdf>
- Bocchetto R. (2008) Innovación, institucionalidad y desarrollo: experiencia y caminos de integración. PROCISUR -INTA, Montevideo Uruguay
- Cuervo, J.E. (2004) La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de futuro, <http://www.bdigital.unal.edu.co/1534/13/12CAPI11.pdf>.
- Cuervo, L. (2006) Globalización y Territorio: (CEPAL 2006). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7315>
- Cundill, G., Cumming, G. S., Biggs, D., & Fabricius, C. (2012). Soft Systems Thinking and Social Learning for Adaptive Management; Pensamiento Sistémico Blando y Apre-

- dizaje Social para Manejo Adaptativo. *Conservation Biology*, 26, 13–20. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2011.01755.x>
- 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
- Ferreira, G. (1980) *Formulación de Sistemas de Producción para los suelos pesados y fértiles del Noreste*. Tesis de grado para la obtención del título de Ingeniero Agrónomo, Ministerio de Educación y Cultura, Universidad de la República, Facultad de Agronomía. 147 p.
- Ferreira, G., Cal, D., Ligrone, P., y Sánchez, A. (2013) *Campus de Conocimiento e Innovación Tecnológica*. (INIA Doc. De trabajo.
- Ferreira, G., Casanti, A.M., Nogueira Puentes, G., Morales Olmos, V., Bortagaray, I (2018) *Aplicación de un abordaje interdisciplinario para el desarrollo de un sistema de investigación, aprendizaje e innovación: Campus interinstitucional de Tacuarembó (Uruguay)*. Año 5 – N° 13 – "Inter/Transdisciplinaridade" ISSN 2359-4705, <http://climacom.mudancasclimaticas.net.br/?p=10020>
- Holling, C. S. (2001). *Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems*. *Ecosystems*. <https://doi.org/10.1007/s10021-001-0101-5>
- Janssen, W. (2000) *Innovaciones institucionales en la investigación agrícola pública en los países desarrollados*. FORAGRO. México setiembre 2000.
- Jerneck, A., Olsson, L., Ness, B., et al. (2011) *Structuring sustainability science*, *Sustain Sci* (2011) 6:69–82
- Kruss, G. (2008) *Balancing old and new organizational forms: changing dynamics of government, industry and university interaction in south Africa*. *Technology Analysis & Strategig Management*, Vol 20, N°6, November 2008, 667-682 pp.
- Mausser, W., Klepper, G. Rice, M, Schmalzbauer, B.S, Hackmann, H; Leemans, R. and Moore, H., (2013) *Transdisciplinary global change research: the co-creation of knowledge for sustainability*., *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 5: 420-431 pp.
- 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
- Lingeri, D. (2015). *Sistemas complejos, interdisciplina y comunicación*. In VIII Seminario Regional (Cono Sur) ALAIC Políticas, actores y prácticas de la comunicación: encrucijadas de la investigación en américa latina. 27 y 28 agosto (pp. 1–13).
- 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>
- Martinez, N, (2006) *New roles of the public sector for an agriculture for development agenda*. RIMISP, Santiago de Chile.

- MVOTMA-DINAGUA (2018) Plan de Cuenca Río Tacuarembó, Versión 2.0, Documento Borrador de Consulta.
- PROCISUR-IICA (2010) Plataforma Regional Innovaciones Institucionales para el Desarrollo: apuntes sobre las implicancias de los Talleres Inter-plataformas en la estrategia del PROCISUR y acción futura de la PRINIDES. Montevideo, Uruguay - Septiembre 2010; <http://www.procisur.org.uy/adjuntos/procisur-prinides-03.pdf>
- Rayo, A., (2013) Espacios de dialogo para construir estrategias de desarrollo público privadas: una guía metodológica. CEPAL Naciones Unidas , México, D.F.46 p.
- Rodríguez Mateos, J. C., Obra, L. A., Kauffman, D. E. S., La, A. A., Del, B., Xxi, S., ... Amador, F. O. (1999). Dirección de Operaciones, aspectos estratégicos en la producción y los servicios. (M. Norte, Ed.), Teoría general de los sistemas (Vol. 40, p. 482). McGraw Hill/Interamericana de España, S.A.U. Retrieved from [http://cienciasyparadigmas.files.wordpress.com/2012/06/teoria-general-de-los-sistemas-\\_fundamentos-desarrollo-aplicacionesludwig-von-bertalanffy.pdf](http://cienciasyparadigmas.files.wordpress.com/2012/06/teoria-general-de-los-sistemas-_fundamentos-desarrollo-aplicacionesludwig-von-bertalanffy.pdf)
- Rodriguez Miranda, A., Galaso, P., Goinheix, S., Martínez, C. (2017) Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay. Serie Documentos de Trabajo, DT 07/2017. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay
- Van Kerkhoff, L., & Lebel, L. (2006). Linking Knowledge and Action for Sustainable Development. *Annual Review of Environment and Resources*, 31(1), 445–477. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.102405.170850>

## **Acerca de territorio, frontera y anclaje territorial: revisión teórica y sistematización**

Mariana Porta y Mauricio de Souza

### **Resumen**

Esta ponencia detalla los resultados fundamentales de un trabajo de revisión teórica y de producciones regionales desde el Noreste de Uruguay, en el tema territorio, frontera y anclaje territorial. El trabajo tiene como objetivos volver a las conceptualizaciones de frontera y sistematizar los abordajes de los estudios de frontera realizados por el Centro de Estudios de la Frontera de la UdelaR. Se enfoca en el debate de los conceptos de frontera y límite, y las implicancias heurísticas de ambos conceptos. Aborda el tema idiosincracia y vulnerabilidad en frontera, como también su dimensión rural y urbana, exponiendo los logros y dificultades de dichos abordajes según estudios recientes. Finaliza reflexionando sobre los conceptos vertidos en función de repensar las líneas de investigación y sus continuidades.

**Palabras clave:** territorio, frontera, anclaje territorial.

### **Introducción**

En el contexto de los temas de territorio, los estudios de frontera se destacan tanto por su vigencia como por los múltiples abordajes. Este trabajo parte de la existencia de una acumulación teórica que da cuenta de diversas perspectivas disciplinares, donde convergen temáticas recurrentes. Se ocupan de las fronteras la geografía, la ciencia política, la historia, las relaciones internacionales, la sociología, la antropología, el derecho, etc. Pero en cada disciplina los énfasis han sido diferentes y el concepto ha evolucionado a través del tiempo e incluso con diversas acepciones según el idioma y motivado por diversas realidades.

Tal diversidad de tratamientos requiere preguntarse acerca de la propia categoría frontera, su definición y el campo de estudios que convoca, como forma de continuar el desarrollo de una temática donde los intercambios puedan darse desde un lenguaje común. No es lo mismo, por ejemplo, frontera que límite, y las conceptualizaciones diferentes tienen distintas implicancias.

## **Fundamentación**

La necesidad de dicho proceso de definición, ha llevado a la opción por realizar una revisión teórica del término y sus aplicaciones, lo cual da origen a este trabajo. Al tratarse de un campo temático que hoy se plantea como claramente interdisciplinario, los diálogos entre las disciplinas y entre los investigadores deben ser fluidos, como forma de integrar los campos de conocimiento generados en cuerpos de saberes compartidos.

En el contexto donde se desempeña el Centro de Estudios de Frontera, del cual los autores de este trabajo forman parte, se congregan grupos de investigadores en desarrollo y frontera, lenguaje y frontera, educación y frontera, e incluso la frontera en su dimensión de ecosistema y recursos naturales. La frecuente recurrencia y referencia mutua a trabajos producidos por los diversos equipos, justifica el dedicar un espacio a la exploración de la riqueza de la categoría en cuestión.

## **Metodología**

Este trabajo tiene como objetivos realizar una revisión de las conceptualizaciones de frontera, sistematizar los abordajes de los estudios realizados por el equipo de investigación del Centro de Estudios de Frontera (CEF) de la Universidad de la República y reflexionar sobre los conceptos vertidos en función de repensar las líneas de investigación y sus continuidades.

El trabajo comienza con una revisión de trabajos que han realizado autores como E Bryunet-Jailly, Anssi Paasi, David Newman y Van Houtum, H., & Van Naerssen, quienes hicieron seguimientos del desarrollo y tratamiento histórico del término. Continúa con una sistematización de los trabajos producidos en el CEF, Udelar, de acuerdo a las publicaciones realizadas a partir de su creación en 2010, hasta la fecha. Finaliza con el planteo de posibles líneas de investigación futuras.

Se analizan las categorías fundamentales que han trabajado los estudios realizados. Entre ellos destacamos: la frontera como construcción territorial, frontera versus limite, definición de territorio fronterizo en la frontera Uruguay-Brasil, frontera urbana y frontera rural, idiosincracia fronteriza, vulnerabilidad social en la frontera Uruguay – Brasil, anclaje territorial en frontera y lo que refiere a su dimensión urbana y rural. Las categorías utilizadas se definen y se ejemplifican a partir de las producciones del centro.

La reflexión y conclusiones finales, se realizan en función de pensar la continuidad de la investigación en dicha temática, aportando a la construcción de una producción conjunta con otros grupos de investigadores de la región binacional.

## **Frontera como demarcación**

Uno de los temas más abordados es el de los procesos de demarcación y los vínculos entre Estado y territorio. De acuerdo a E.M. Brunet-Jailly (2009), quien realizó un revisión histórica de tema a partir de publicaciones en el *Journal of Borderland Studies*, los primeros estudios de los temas de frontera, en la primera mitad del siglo XX se centraron en la condición natural o artificial de los límites y su capacidad para sostener vínculos de vecindad, ya sea pacíficos o conflictivos. El énfasis se colocaba en los límites como contenedores de los Estados-nación y sus tensiones de poder. Este abordaje de frontera se centraba en su materialidad, delimitando espacios en el territorio para el ejercicio del poder del Estado. Anssi Paasi(1990) profundiza el análisis de este concepto de territorio asociado a un Estado, y cita a Giddens (1991) respecto a la idea de ese Estado como una de las formas sociales más significativas de la modernidad, con capacidad de vigilancia y monopolio de la fuerza dentro de su territorio. De allí la importancia de una clara delimitación de sus fronteras.

Esta perspectiva, se caracteriza por asignar cierta condición estática al territorio y la metáfora del continente y el contenido transmiten la idea de espacios que se asumen de alguna manera homogéneos. Van Houtum & Van Naerssen (2002) señalan como esta noción de “borde” -en el artículo en inglés el término utilizado es “borders”, lo cual sería mas ajustadamente límite en español- no deben ser entendidos como una representación que se fije en el espacio y el tiempo, sino que se deben comprender en tanto su representación simbólica de una práctica social progresiva y un esfuerzo estratégico de diferenciación espacial, frente al flujo continuo de movilidad de bienes y personas.

David Newman (2006) manifiesta que en las dos décadas finales del S XX, los estudios de frontera se centraron en la cooperación transfronteriza. En este caso la noción de frontera no se asume desde el límite como barrera, sino desde las nociones de coexistencia, comunicaciones, interdependencias y procesos culturales de mutuo reconocimiento. Desde la sociología y la antropología, estas visiones de límite y frontera llevan al estudio de los flujos y movimientos entre Estados. Así la frontera se estudia como una construcción compleja, donde se pueden mapear redes sociales y se puede dar cuenta de experiencias y estructuras culturales singulares, sobre construcciones de identidad, pertenencia, uso de la lengua y etnicidad. En este marco se aborda lo simbólico. Desde estas perspectivas, se aprecian componentes de la territorialidad que trascienden la materialidad y dejan de ser estáticos. Pasa a entenderse la noción de frontera como construcción social y como proceso vivido por las comunidades que desarrollan sus culturas.

Es necesario entender la frontera como territorio. Entendemos por territorio el espacio donde tiene lugar una determinada construcción social, con una matriz socioeconómica, una estructura social y política y un conjunto de mani-

festaciones culturales. Se asume cierta consistencia entre cultura, características socioeconómicas, estructura productiva, estrategias de supervivencia y territorio. Es también el espacio donde convergen los actores: Estados nacionales, empresas, organizaciones sociales, diferentes colectivos, llegando a diversos grados y formas de apropiación y despliegue de poder. Se generan, por lo tanto, desigualdades en cuanto a la capacidad de decisión y sobre las consecuencias y los beneficios que surgen de habitar ese espacio. El territorio se caracteriza por un flujo constante de cambios que afectan de diversa forma a sus habitantes y crean nuevos modelos de territorialización.

Sintetizando, entendemos por frontera, una forma particular de conformación del territorio. Se trata de un espacio que traspasa los límites entre Estados y se extiende entre los dos países limítrofes, desarrollando características propias que le dan unidad más allá de cada Estado. Se puede entender la frontera como la esfera de actividad directamente afectada por la existencia de un límite (Newman, 2003). Es necesario distinguir entre límite y frontera, términos que a veces se usan como alternativos, siendo totalmente diferentes en su significado. Se entiende frontera como un territorio de transición, que adopta diferente significado según de qué aspecto de la misma estemos hablando: la actividad económica, el uso de la lengua, la influencia cultural, etc. Por el contrario, el límite es la línea de demarcación precisa entre los Estados, pudiendo ser natural o artificial y con diversos grados de porosidad respecto a la circulación de bienes y personas, lo cual le da a cada frontera sus características específicas.

### **La frontera Uruguay-Brasil**

El espacio fronterizo, puede ser definido de varias maneras, a partir del marco del cual se parte, ya sea una institución o una disciplina. El Centro de Estudios de la Frontera, ha creado u optado por una definición que incluye sus unidades político-administrativas vecinas, establecidas estas como departamentos para el lado uruguayo y municipios para el lado brasileño.

Así, esta faja fronteriza, está definida a partir de una extensión de 1068 kms, que incluye a 12 municipios brasileños que pertenecen al Estado de Río Grande do Sul y 5 departamentos uruguayos. Considerada así, esta región binacional, está habitada por aproximadamente 720.000 habitantes de los cuales, el 57% reside en los municipios brasileños y un 43% en los departamentos uruguayos, y además en su totalidad, la mayor parte de la población binacional vive en el medio urbano, 94% para el caso de los departamentos uruguayos y 88% para los municipios brasileños.





En ese sentido, existen diferencias significativas respecto a la distribución de la población en lo rural-urbano, en cada uno de los territorios fronterizos, uruguayo-riograndense, tanto en términos absolutos y relativos, que inciden en la construcción de los espacios rurales y urbanos fronterizos.

### **Frontera urbana y rural**

Los estudios sobre la realidad fronteriza, han mostrado una fuerte tendencia a tener un corte urbano en el análisis de su realidad, que como ya se ha señalado, tiene particularidades propias en la construcción de su realidad o de su territorio. Así, y si bien, no son muchos los trabajos existentes que aborden la realidad fronteriza uruguayo-brasileña desde su perspectiva rural a nivel binacional, el Centro de Estudios de la Frontera, instalado en la región noreste, ha incorporado en sus actividades de investigación tal dimensión del espacio fronterizo binacional.

El territorio aquí y como se señaló, se lo entiende como un proceso de construcción social y que tiene como punto de partida, un espacio geográfico, propio-particular que incide en un tipo institucionalización fronteriza. El territorio

“...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”. (Dirve et al. 2011: 14).

Esta forma de construir territorios, se produce tanto en el ámbito urbano como en el rural, en los cuales, participan e inciden, más allá de ser el encuentro de dos países a partir de sus dos Estados, otro tipo de factores como los de tipo histórico, productivo, cultural, social y económico.

En la frontera urbana, más allá de las diferencias que se observan en cantidad de habitantes, así como crecimiento poblacional, también comparten los indicadores más bajos de desarrollo humano, respecto a otras zonas del Estado de Río Grande do Sul, así como para otras regiones o departamentos en el caso de Uruguay.

Si se considera su dimensión rural, se destaca un tipo de escenario rural propio u homogéneo, con una mayor concentración de la tierra, tanto a nivel municipal respecto al Estado de Río Grande do Sul, así como de los departamentos de frontera, con referencia a Uruguay. Existen diferencias y similitudes entre estos dos territorios tan vecinos o tan próximos entre sí; de esa manera se pueden

señalar homogeneidades en lo que tiene que ver al tipo de producción predominante en cada una de esas zonas, pero, simultáneamente, asincronías respecto a crecimiento de población rural, superficie por explotación, uso de la tierra, acceso a servicios en el área rural, así como políticas de acceso a la tierra y extranje-rización de la misma.

En síntesis, la zona de frontera binacional y objeto de análisis del CEF, a priori tiene dos grandes dimensiones de análisis, una urbana y otra rural, donde cada una de ellas construye realidades sociales o territorios con peculiaridades, signa-das por un mismo punto de partida que es la proximidad geográfica, vecindad o encuentro entre dos países-estados, que habilita a un proceso de institucionali-zación propio y característico.

### **Vulnerabilidad social en la frontera Uruguay-Brasil**

Otro tema abordado por el CEF sobre la frontera Uruguay-Brasil ha sido el de la vulnerabilidad social en frontera (Porta, Álvarez, 2017). En el contexto ya ana-lizado de las carencias y los déficits estructurales de la región fronteriza, el estu-dio aborda los impactos sociales de dichos déficits, en tanto coexisten con una condición particular territorial que implica una determinada forma de ser y estar en el mundo. Se concentra en la idiosincrasia fronteriza como un componente que implica un tipo particular de capital humano y un conjunto de estrategias para afrontar la reproducción de la vida en este contexto, socioeconómicamente adverso. El estudio, de tipo cualitativo, parte de las construcciones discursivas vertidas en relatos relevados entre habitantes de la frontera, en particular de operadores de políticas públicas en el territorio, vinculados al área de educación, seguridad, migraciones, asistencia en salud y organizaciones no gubernamenta-les relacionadas con las mismas áreas.

Se relevan las narraciones a partir de talleres que tematizan su propia identi-dad y su percepción de sus cualidades y características, así como la forma en que son percibidos por quienes están fuera de la frontera. El taller propuesto tiene como consigna debatir y respresentar, en un mapa conceptual, “cómo somos” y “cómo nos ven”, a raíz de artículos de prensa sobre la región y sus noticias, como disparadores.

Se describe dicha idiosincrasia como transgresora, actuando marcos legales desvalorizados, desplegando prácticas orientadas a la supervivencia y la resolu-ción inmediata de situaciones personales, familiares y colectivas. Se resalta cómo estos componentes idiosincráticos conviven con el riesgo, que se reconoce como elemento azaroso de la vida en frontera. Se suma una institucionalidad débil de un Estado que está nominalmente presente, aunque no necesariamente arbitra los conflictos, siendo a la vez omiso y permisivo.

Simultáneamente, los propios fronterizos reconocen importantes niveles de tolerancia frente a las incertidumbres, resiliencia como respuesta a la adversidad y cierta capacidad emprendedora a la hora de adaptarse a los cambios económicos en un contexto totalmente atravesado por los avatares de sus vínculos comerciales. Se destaca en el trabajo cómo ambos componentes se integran en una sola visión, a medida que los pobladores de la frontera relatan sus características.

... tal componente idiosincrático, no está libre de riesgo y su integración al perfil identitario no está exento de ambivalencia, en el sentido que se trata de una acción a la cual se le atribuiría a la vez un valor positivo y negativo desde las propias construcciones discursivas de los fronterizos. (Porta M., Alvarez Y, 2017, p.231))

El trabajo finaliza planteando a importancia de la generación de espacios para la sensibilización y la reflexión situada, de los operadores de las políticas públicas en la frontera.

“...hasta qué punto se podrían generar procesos de aprendizaje social que no solo sirvan para explicar la realidad sino que se constituyan en un factor dinamizador de la sociedad que contribuyan a su desarrollo ¿Cuáles son los recursos que tiene el colectivo fronterizo, en el cual se pueden apoyar los procesos de aprendizaje que a la postre serán parte de un nuevo repertorio de activos?» (Porta M., Alvarez Y, 2017, p.235)

Se plantea que las instancias de trabajo con los operadores de políticas sociales, orientadas desde un concepto de aprendizaje social (Chaparro, 2003) tiene potencial para la construcción de “nuevas formas de ciudadanía” (Hopenhayn, 2001), con capacidad de situarse en el territorio para desempeñar una intervención eficaz.

### **El anclaje territorial en frontera como una dimensión de las políticas públicas**

Las políticas públicas que declaran 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 contexto de las investigaciones de políticas públicas en frontera, se ha planteado la interrogante acerca de las formas que adoptaría el anclaje territorial en la zona de frontera. Los estudios realizados hasta el momento, generan evidencia para concluir que es una categoría de análisis con gran poder heurístico, ya que permite comprender la forma en la cual las políticas públicas logran o no su adaptación, en qué medida conocen el territorio e integran estos elementos a los procesos de gestión que requiere la implementación. A modo de ejemplo de un estudio de anclaje territorial en frontera, se comparten algunas ideas centrales sobre un

estudio realizado sobre una política pública educativa y de cuidados, los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF)

En la investigación sobre los CAIF del departamento de Cerro Largo, (M. Porta, 2018) se aborda, las formas en que esta política pública, educativa integral y de cuidados, orientada a niños desde la etapa del embarazo de las madres hasta los 3 años de edad, implementa su propuesta. El programa, en su diseño, contiene la aspiración expresa de tener anclaje territorial, entendido como la intención de observar y comprender el contexto territorial para luego adaptar y hacer llegar la propuesta en función de las necesidades identificadas.

Este estudio reveló las siguientes necesidades y características específicas de la población identificadas por los mismos CAIF, que pasamos a enumerar: la alta movilidad de la población hacia la frontera y entre países en busca de oportunidades de empleo o de condiciones económicamente más convenientes para la reproducción de la vida (tipo de cambio favorable); el bilingüismo español portugués y algunas formas del portuñol como lenguaje de uso cotidiano familiar; formas particulares de vulnerabilidad vinculadas a la omisión de asistencia y cuidados por parte de algunos adultos hacia los niños. Se suman a esta lista, la pobreza en lo cultural y educativo y a una característica visión inediatista de la vida donde la educación o el trabajo en proyectos a largo plazo se ven desvalorizados frente a la oportunidad del trabajo en marcos de informalidad; las desigualdades de género que asocian la mujer a roles tradicionales domésticos -maternidad y cuidados y al hombre al trabajo fuera de la casa-; formas de violencia doméstica intrafamiliar hacia la mujer, particularmente verbal y patrimonial. (Porta, 2018).

Es destacable el hecho de que los centros estudiados logran no solamente un diagnóstico bastante completo de necesidades de las familias que participan del programa con sus niños, sino que orientan su accionar en función de los mismos, desplegando una serie de acciones no solo con los niños y las familias, sino en la comunidad. El estudio concluye que

Los CAIF construyen institucionalidad en varios sentidos: identificando 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. (Porta, 2019, p.125)

Se concluye además que esta política pública en particular, contribuye a identificar problemáticas: la inestabilidad como propia de la frontera, como resultado del cambio constante y la alta movilidad de población: el eje legalidad/ilegalidad en la percepción del delito y en la percepción del trabajo; la valoración del tiempo en función de las trayectorias y los proyectos de vida. Asimismo permite plantear nuevas preguntas que podrían constituirse en temas de nuevas investigaciones: Qué sucede con la violencia de género en diversos territorios y en diversos ta-

maños de poblaciones? ¿Está asociada con la condición de población fronteriza? ¿Qué percepción de los derechos se desarrolla en este contexto? La referencia es a derechos de las mujeres, de los niños, de los vulnerables en general. ¿Cómo se construye ciudadanía en frontera? Estas preguntas constituyen puntos de partida para posibles investigaciones futuras.

### **Conclusiones y reflexiones**

Entender la frontera como una forma particular de territorio, que se construye desde una realidad social multidimensional, es sin duda el punto de partida para captar los complejos procesos de una realidad cambiante en la frontera Uruguay-Brasil. Las fuerzas de lo instituido de hecho o de derecho y lo instituyente como conjunto de prácticas cotidianas que conforman la idiosincracia fronteriza, chocan a cada paso. Este proceso deja en evidencia como la realidad, mirada desde su ángulo estático de lo jurídico, y desde el paradigma moderno de los estados nacionales, no llega a dar cuenta de la diversidad de situaciones que abarca la realidad de frontera hoy en día.

Por lo tanto, se destaca la relevancia de enriquecer nuestra categoría principal de análisis y considerar su perfil dinámico y cambiante. Más que buscar estados permanentes se observa la importancia de entender los flujos, las tendencias, las reacciones a los cambios en el contexto ya sea productivo, económico, jurídico, comercial o político, los cuales ocurren a plazos inmediatos, medianos o largos, conformando un sistema complejo.

Es importante observar cómo, por otro lado, el despliegue de políticas públicas desde el año 2009, ha dado mayor protagonismo a distintos niveles de actuación desde la institucionalidad oficial. Este hecho también ha tenido su impacto en la realidad de la frontera Uruguayo/Brasilera. Surge una presencia estatal a niveles regionales y locales. Tal es el caso, por ejemplo de los operadores locales de las políticas públicas. Se observa como su desempeño, cuando tiene lugar como una práctica situada, los muestra como intérpretes que funcionan en ambos sentidos: traduciendo la intención y el objetivo de la política pública y al mismo tiempo aportando el conocimiento que proviene de ser parte de esa realidad y comprenderla. En tal sentido, nociones como la de anclaje territorial son fundamentales para entender qué es un anclaje territorial fronterizo.

Por otro lado, el abordaje de territorios distintos dentro de la misma frontera, como es el caso del espacio rural y el urbano, del lado uruguayo y del brasilero, muestra también como la frontera, como zona binacional, responde a construcciones desde dos Estados diferentes que facilitan o dificultan los procesos de uno y otro lado del límite, en momento también diferentes. Es así que las distintas poblaciones, articulan estrategias a su particular manera, respondiendo de formas más o menos adaptativas a las intervenciones. No hay por lo tanto homo-

geneidades, a pesar de las similitudes en las condicionantes naturales para la producción o en las trayectorias en su historicidad. No las hay, incluso existiendo un bagaje cultural binacionalmente contruido, que actúe como trasfondo para contruir entedimientos.

Por lo expresado, es importante que los estudios de frontera profundicen la investigación en la diversidad de los territorios, recorriendo la diversidad de espacios y adaptando la herramienta de recolección y la búsqueda de datos con gran flexibilidad. Por ejemplo es importante trabajar el hecho inevitable de afrontar una importante dificultad en el manejo de las fuentes de datos estadísticos. Sistemas de registro diferentes, tomados en distintos tiempos, con lógicas no necesariamente articuladas, implican un constante desafío. Asimismo, lo fluctuante, lo dinámico del transcurrir de la vida en frontera, las múltiples imágenes de la compleja trama binacional y bicultural, requiere creatividad en el relevamiento y en el análisis. Tal es el desafío que existe por delante.

## Referencias

- Brunet-Jailly, E. (2010). The state of borders and borderlands studies 2009: A historical view and a view from the Journal of Borderlands Studies. *Eurasia Border Review*, 1(1), 1-15.
- Chaparro, F. (2003). Apropriación social del conocimiento, aprendizaje y capital social. In Simposio Internacional sobre Ciencia y Sociedad. Universidad de Antioquia. Medellín. Colombia.
- Dirve M, Echeverri P, Sabalin C, Rodriguez A, Canida D, Peña C, Faiguenbaum S. 2011. Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile.
- Giddens, A. (1991), *Modernity and shiSelf-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Polity Press, Cambridge.
- Hopenhayn, M. (2001). Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. *Revista de la CEPAL*.
- Mazzei, E. (2012). *Fronteras que nos unen y límites que nos separan*. Imprenta CBA, Montevideo.
- Mazzei, E., & De Souza, M. (2012). *La frontera en cifras*. Imprenta CBA, Montevideo.
- Mazzei, E y De Souza, M. (2017) "Sociedades Rurales Fronterizas: homogeneidades o heterogeneidades regionales" En. *Las sociedades fronterizas, visiones y reflexiones*. CEF-CCI-UdelaR. Mastergraf. 2017. Montevideo.
- 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.
- Porta, M. and Álvarez, Y. (2017). Acerca de la vulnerabilidad en las sociedades fronterizas. In: *Las sociedades fronterizas, visiones y reflexiones*, 1st ed. [online] Montevi-

deo. Available at: <http://www.cci.edu.uy/publicaciones/cci-13/13.pdf> [Accessed 26 Dec. 2017].

- Paasi, A. (1999). The political geography of boundaries at the end of the millennium: challenges of the de-territorializing world. *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, 9-24.
- Van Houtum, H., & Van Naerssen, T. (2002). Bordering, ordering and othering. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 93(2), 125-136.



# **La Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó: ¿una estrategia de desarrollo territorial en clave de gobernanza?<sup>1</sup>**

Gabriela Nogueira Puentes<sup>2</sup>

## **Introducción**

Al final de la década de los 90 la implementación en América Latina de una serie de reformas estructurales de corte neoliberal inspiradas en el *Consenso de Washington* determinan un deterioro de la situación económica, social y política de la región. Es así que comienzan a emerger algunos procesos políticos que apelan a la relevancia de la participación democrática, el rol del Estado en los procesos de desarrollo, la necesidad de generar nuevas formas de concertación y diálogo entre diferentes actores del territorio, como alternativas para lograr cohesión social y traspasar las brechas de la desigualdad. Los conceptos de Desarrollo Local y Descentralización surgen en América Latina como estrategias alternativas para superar esta situación. Más rezagado en el tiempo y con ciertos matices, surgen en Uruguay procesos de descentralización que propenden a generar gobiernos locales más sensibles a las problemáticas locales.

Algunos autores argumentan que para promover procesos de desarrollo endógeno, la distribución de atribuciones institucionales entre las distintas escalas de la administración pública, tanto nacional, regional como local, no parece ser la más adecuada al caracterizarse por “desequilibrados regímenes de correspondencia fiscal, falta de autonomías municipales, ausencia de descentralización administrativa y funcional, con una mirada sectorial de la economía y de la gestión pública” (Madoery, citado por De la Varga y Bustamante, 2014). No obstante, más allá de las deficiencias de implementación de estos procesos, los gobiernos locales deberían jugar un rol clave en los procesos de desarrollo territorial, por la experiencia y legitimidad que les da la cercanía al territorio y a las personas, y no son, o no deberían ser sólo gestores y administradores de servicios públicos.

Reconocer el papel complementario y necesario de la articulación de los gobiernos locales con otros actores del territorio, evitaría –según Vázquez Barque-

---

1 En el marco del trabajo final del Diploma de Posgrado de Economía y Gestión para la inclusión, Facultad de Ciencias Económicas, UDELAR. Beca de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay).

2 Departamento de Ciencias Económicas, UDELAR Sede Tacuarembó, gabriela.nogueira@cut.edu.uy.

ro (1988)– que se hayan generado procesos de desarrollo económico de carácter local, basados en la utilización de recursos endógenos y llevados adelante fundamentalmente por pequeñas empresas, sin demasiado respaldo político-administrativo desde las instancias centrales de la administración pública y dependiendo esencialmente de la concertación de esfuerzos de los distintos agentes territoriales. Este planteo se sostiene en las visiones del desarrollo local que, según Gallichio (2005) destacan la necesidad de “la concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas en un proyecto común de diversas dimensiones”.

Así, la articulación público-privada (APP) se presenta como una estrategia clave para construir una modalidad de gestión pública local multiactoral y colaborativa, donde cobra fuerza bajo este paradigma el concepto de gobernanza, entendido como “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”.

En Uruguay, a partir de la última década, comienzan a surgir con génesis, improntas y apoyos institucionales diferentes, formas de organización locales multinivel y multiactorales (públicos, privados, nacionales, locales, sociedad civil), cuyas diferencias no sólo aluden a su denominación (Mesas, Espacios, Consejos, Ámbitos, Agencias, Redes), sino también al impulso para su constitución y/o consolidación. Este trabajo se refiere a una de estas experiencias generada en el departamento de Tacuarembó: la Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó (MDLT).

## **Objetivos**

El objetivo general es contribuir a la comprensión de la experiencia de dicha Mesa, analizando si se configura como un ámbito de construcción de gobernanza multinivel contribuyendo a una estrategia de desarrollo territorial a nivel local. Por su parte, los objetivos específicos son: 1) reconstruir la experiencia (memoria) de la MDLT, describiendo y analizando el proceso de configuración y los actores participantes; 2) caracterizar el funcionamiento de la MDLT; 3) explorar y modelizar las relaciones y dinámicas de articulación de la MDLT en el Programa de Desarrollo a Proveedores (PDP) de Tacuarembó; 4) explorar y modelizar las relaciones y dinámicas de articulación de la MDLT en el Proyecto de Prospectiva “Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte”; 5) sistematizar los resultados, aprendizajes y perspectivas de la MDLT.

## Materiales y Métodos

Se utilizó la metodología cualitativa, bajo la forma de estudio de caso, siendo las técnicas utilizadas el análisis de fuentes de información secundaria, observación no participante de tres reuniones completas y entrevistas semiestructuradas a 27 referentes institucionales de la Mesa. La unidad de análisis ha sido el ámbito de la MDLT, sus actores vinculados a la actividad económico-productiva y el apoyo a pequeñas y medianas empresas (PYMES) en el departamento de Tacuarembó, esto es, instituciones locales y nacionales, públicos, público-privados y de la sociedad civil. El alcance territorial de la investigación ha sido departamental, y el horizonte temporal de julio de 2012 a setiembre de 2017.

Para realizar una aproximación a la modelación de las articulaciones de la Mesa en las dos iniciativas propuestas (analizando si las mismas contribuyen más exclusivamente a relaciones verticales o de gobernanza), se definieron variables para clasificarlas en base a los conceptos y modelos construidos por Kruea-thep (2008). Este autor define dos tipos de articulaciones y dos subcategorías en cada una de ellas, que pueden caracterizarse de la siguiente forma:

1. Modelo vertical: en este tipo de modelo se desarrollan relaciones burocráticas cercanas a la gestión tradicional entre actores públicos, con la sociedad civil o con organizaciones privadas. Parte de las funciones públicas son delegadas al escalón administrativo local que cumple roles y funciones de ejecución de proyectos basados en los programas y en las reglas formales. La articulación es vertical toda vez que comporta procesos de interacción puntuales y orientados al intercambio de información, o no hay toma de decisiones conjuntas o acuerdos sustantivos. En algunos casos, las instituciones involucran a actores de la sociedad civil principalmente en la fase de diagnóstico y obtención de información. En este tipo de relaciones podemos encontrar dos modos de relación que se diferencian por los grados de apertura que conllevan la interacción con otros:
  - a. El modelo propiamente vertical: no se valoran ni se impulsan procesos de alianzas ni de relaciones constantes con otros actores públicos o de la sociedad civil. La información es concentrada, no se comparte y no existen mecanismos de inclusión o instrumentos que faciliten el diálogo entre actores para construir agendas comunes y facilitar el espacio de interacción con autoridades. Se opera más bien desde la jerarquía desde donde se otorgan las reglas y se recurre principalmente a la consultoría y expertos externos para resolver áreas de interés o nudos críticos de la gestión. En este sentido son procesos autoritarios y que contribuyen a la formación de elites tecnificadas.
  - b. El modelo consultativo: que contiene mayores grados de apertura. Aquí las instituciones públicas regionales o sectoriales, aunque lideran de

modo jerárquico la agenda y la resolución de problemas, abren espacios de interacción y diálogo con otros actores, sean estos municipios o actores locales, de sociedad civil o privados. Se generan mecanismos de interacción puntuales, para intercambio de información, difusión, levantamiento de una agenda y mejoramiento del capital humano. Se aprende a interactuar y a concretar acuerdos operacionales. Se abren espacios de consulta a la sociedad civil aunque las decisiones, en general, se toman en espacios reducidos y que no la involucran de forma participativa.

2. Las relaciones de gobernanza: aquí el énfasis está puesto en la naturaleza y alcance de los procesos de interacción activa entre grupos de actores más amplios que han ido construyendo metas comunes y que apuntan hacia procesos de descentralización. Podemos también distinguir dos tipos de relaciones:
  - a. El modelo colaborativo: donde los actores estimulan el desarrollo de vinculaciones amplias, con variadas conexiones con actores públicos, sociales y privados. Entre ellos se comparten aspectos del proceso de trabajo y pueden tener visiones comunes pero estas no modelan la dirección del quehacer; la toma de decisiones está concentrada en pocas instituciones, principalmente públicas. Los actores pueden proveer financiamiento a iniciativas y establecer acuerdos sobre formas de operación. Las interacciones son sistemáticas y basadas principalmente en acuerdos operativos, de asistencia técnica y apoyo al desarrollo de las iniciativas. La sociedad civil es parte de procesos de consulta y participa en la ejecución de acciones, aunque está ausente de la toma de decisiones.
  - b. El modelo de gobernanza territorial: este apunta a procesos descentralizadores. Se caracteriza por la interacción de variados actores que toman parte en los asuntos del desarrollo territorial. La administración pública de mayor jerarquía no juega un rol dominante, sino que comparte procesos de planificación, evaluación y gestión conjunta con otros, desarrollando el rol clave de integración de una red de instituciones y organizaciones. Es un modelo más inclusivo de actores que están tomando decisiones y aportando financiamiento. Son espacios más inclusivos de la sociedad civil en los cuales la participación no resulta instrumentalizada, sino propende al empoderamiento. Los actores de la alianza comparten visiones, estrategias y actúan sobre la base de acuerdos operativos siguiendo una direccionalidad conjunta. La base de la operación de la alianza no es la actividad sectorial, sino el territorio.

Krueathep (2008) elabora un diagrama en el que se observa, en sus cuadrantes superiores, las relaciones que apuntan hacia la gobernanza y la descentralización fomentando la inclusión de las comunidades del territorio, mientras que

La Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó:  
¿una estrategia de desarrollo territorial en clave de gobernanza?

las relaciones verticales tienden a compartir más exclusivamente información o recursos, reduciendo el nivel de inclusividad (figura 1).

**Figura 1. Matriz de clasificación del modelo de articulación de actores, Krueathep (2008)**

<i>Variables</i>	<i>Relaciones verticales</i>		<i>Relaciones de gobernanza</i>	
	<i>Modelo vertical</i>	<i>Modelo consultativo</i>	<i>Modelo colaborativo</i>	<i>Modelo territorializado</i>
Tipo de articulación	Intercambio de información	Información y/o construcción de diagnóstico/ diseño de proyectos	Información/ agenda/ formulación de proyectos de desarrollo/ gestión operacional conjunta	Todos los anteriores, pueden sumar la evaluación y el control
Tipo de acuerdos	No se señalan	Información, difusión, fortalecimiento de capital humano	Cooperación para abordar problemáticas relevantes, que apuntan a modificar parcialmente la situación inicial por medio de proyectos y financiamiento	Cooperación en modificación de la situación inicial por medio de medidas concretas de política, proyectos, financiamiento, cooperación en cambios organizacionales en las instituciones, cooperación en el cambio de reglas, mediante medidas legales.
Grados de institucionalización	Acuerdos puntuales de cooperación	Acuerdos puntuales de cooperación	Acuerdos sistemáticos de cooperación	Arreglos sistemáticos de cooperación que adquieren cierta formalización
Funcionamiento	Puntual	Puntual	Sistemático	Sistemático

<i>Variables</i>	<i>Relaciones verticales</i>		<i>Relaciones de gobernanza</i>	
	<i>Modelo vertical</i>	<i>Modelo consultativo</i>	<i>Modelo colaborativo</i>	<i>Modelo territorializado</i>
Rol del nivel regional o sectorial	Concentran los roles principales (tomadores de decisiones y/o financistas)	Concentran los roles principales (tomadores de decisiones y/o financistas)	Forman parte de instancias conjuntas, la toma de decisiones y de financiamiento se concentra en pocos actores	Forman parte de instancias conjunta de toma de decisiones y de financiamiento
Roles de los niveles locales	Implementación y/o apoyo	Implementación y/o apoyo	Forman parte de instancias conjuntas, activos en la propuesta y en la toma de decisiones y financiamiento	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y financiamiento
Roles de la sociedad civil	Apoyo y/o implementación	Aporta información, apoyo y/o implementación	Información, agenda, implementación	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y/o financiamiento
Mecanismos de participación	No se consignan o son de información	Información, consulta no vinculante y/o instrumentales	Consulta vinculante en la definición de agendas	Empoderadores, consulta vinculante, gestión compartida
Capacidades creadas	No generan	Operativas	Visiones comunes sobre problemas específicos, interacción horizontal, operación y fomento de la ciudadanía, pero restringen su integración a instancias conjuntas	Visiones comunes, interacción horizontal, operación, gestión, negociación con nivel regional o central, propuestas conjuntas, fomento de la ciudadanía activa

Fuente: Krueathep (2008)

## Resultados y discusión

Los resultados de la investigación muestran en relación a la génesis del proceso, que si bien se configuraron otros ámbitos de articulación público-privados

La Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó:  
¿una estrategia de desarrollo territorial en clave de gobernanza?

en otros departamentos, el caso de la MDLT tiene su particularidad pues supone un proceso de movilización institucional originado por el mismo entramado institucional del territorio (iniciativa endógena) haciendo uso de una oportunidad generada por un organismo externo al territorio, en este caso de gobierno nacional como lo es la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). Este proceso surge de un conjunto de instituciones presentes en el territorio, a través de la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó (ADT) como agente promotor, que a partir del conocimiento de las políticas de fomento a la articulación que venía impulsando en ese entonces el MIEM-DINAPYME, ve la posibilidad de incorporar a otras instituciones en la configuración de un ámbito de articulación público-privado ampliado, como parte de una estrategia que apunta a mejorar la competitividad del territorio o entorno circundante a las empresas.

Este espacio no tiene dependencia jerárquica y no existe un marco regulatorio que reglamente su creación y funcionamiento. Las coordinaciones del ámbito han variado en el período (habiendo fortalecido al inicio la participación desde DINAPYME), y las instituciones participan en pie de igualdad en la toma de las decisiones que es por consenso. En su modalidad de trabajo cada institución presenta sus líneas de trabajo, principales apoyos y herramientas de gestión para implementar las políticas públicas y se articulan y acompañan esfuerzos a nivel departamental, generando un movimiento reticular, donde cada uno, instituciones y sujetos, han podido aportar desde sus capacidades, aptitudes y posibilidades.

En este sentido, la Mesa se constituyó no sólo como un articulador sino más bien como un actor político, y como tal potencia y multiplica las capacidades y posibilidades de gestionar la comunicación institucional en el territorio. Ha posibilitado la articulación de las distintas políticas públicas, es decir, que las herramientas con las que cuenta el Estado para fortalecer procesos de desarrollo locales, “lleguen” y se concreten en el territorio.

En sus orígenes la Mesa coordinó fundamentalmente acciones de capacitación a las empresas, buscando una mejor adecuación de las capacidades de éstas a la nueva realidad productiva del departamento y la región. En términos generales ha realizado el tratamiento y análisis de temas comunes a programas y proyectos en un territorio de trabajo de los integrantes de la misma; ha implicado instancias de reflexión e intercambio sobre las necesidades de Tacuarembó, apoyando a las instituciones locales con presencia en el mismo vinculadas fundamentalmente al desarrollo económico local y la generación de herramientas de difusión de la información, participando en programas como lo ha sido el de Desarrollo de Proveedores, o apoyando iniciativas como el proyecto de Prospectiva Territorial. Igualmente, ha tenido como objetivo contribuir al desarrollo de

la región y la competitividad del territorio, con énfasis en las PYMEs vinculadas a las cadenas productivas de la región.

Atendiendo a las variables que posibilitan analizar el cuestionario implementado para las experiencias de articulación de la Mesa en el marco del PDP y del Proyecto “Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte”, y los resultados de la modelación de actores, se tiene que las iniciativas del PDP y el Proyecto de Prospectiva donde la MDLT ha participado, apuntan hacia relaciones de gobernanza asociadas a un modelo colaborativo, con actores amplios y dando cuenta de una articulación más democrática y horizontal, como es planteado por Krueathep (2008).

El proceso de articulación de actores de la MDLT analizado en el marco de las dos iniciativas, da cuenta de una dinámica subnacional que tiene un foco principal en la gobernanza y el desarrollo del territorio. Esta lógica presenta diversas características y hereda diversos aprendizajes. El territorio está definido por el departamento de Tacuarembó en ambos casos, y las articulaciones implican la relación entre el gobierno departamental y actores públicos como los Ministerios, Universidad de la República, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y privados como la ADT, Asociación Empresarial de Tacuarembó (AET), gremiales agropecuarias, gremiales sindicales, ONG, organizaciones sociales o productivas e instituciones de la sociedad civil. Las relaciones de articulación en el Proyecto Prospectiva involucran activa y ampliamente a las comunidades del territorio, destacando la capacidad propositiva, y la participación de más de 50 instituciones locales y nacionales, que deciden qué futuro pretenden. Sin embargo, en el caso del PDP, la sociedad civil ingresa con menor nivel de incidencia directamente en las decisiones, procurando concertar agenda, desplegar acuerdos operativos o apoyar desde distintas instituciones la realización de capacitaciones, asistencia técnica a los efectos del Proyecto.

En cuanto al ámbito de acción, el desarrollo de los vínculos parece ser más activo en el desarrollo económico local con el PDP que en el Proyecto Prospectiva, donde se plantea además la inclusión de lo social a lo productivo. Las instituciones del gobierno nacional (OPP) han jugado un papel más activo en el segundo que en primero, asociado al liderazgo de la iniciativa. En relación a la orientación (vertical/horizontal) que siguen las iniciativas, en ambas experiencias la mayoría de los encuestados (el 100% de los encuestados del PDP y el 71% de encuestados del Proyecto de Prospectiva) coinciden en que prima un modelo horizontal de relaciones.

Ambas experiencias apuntan hacia una gestión más propia del enfoque de gobernanza democrática para el desarrollo de los territorios, que se caracteriza por la interacción de variados actores que toman parte en los asuntos del desa-



La Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó:  
¿una estrategia de desarrollo territorial en clave de gobernanza?

rollo territorial adoptando la forma de red. La administración pública de mayor jerarquía no juega un rol dominante, sino que comparte procesos de planificación, evaluación y gestión conjunta con otros, desarrollando el rol clave de integración de las instituciones que participan en la red. Es un modelo más inclusivo de actores que toman decisiones y aportan financiamiento indirecto, y de la sociedad civil, en el cual la participación propende al empoderamiento. Los actores de la alianza comparten visiones, estrategias y actúan sobre acuerdos operativos con una direccionalidad conjunta, donde la base de operación de la alianza es el territorio.

Este tipo de relaciones de gobernanza podría ser considerado un activo que apunta hacia procesos descentralizadores. En ellos, los actores han logrado desplegar capacidades diversas, algunas con más propiedad que otras. Se destaca el haber aprendido a trabajar operacionalmente en conjunto realizando una gestión basada en el “tú haces, yo hago”. En este proceso de trabajo conjunto pasan del diagnóstico compartido, a la construcción de visiones comunes sobre el desarrollo, el territorio y los desafíos que ello comporta, contribuyendo a fortalecer articulaciones a largo plazo. Se ha relevado además, que han aprendido a interactuar con otras instituciones, concertando voluntades de acción alrededor de esas visiones.

Sin embargo, es posible denotar que existe una diferencia entre las dos experiencias donde la Mesa participó. En el caso del PDP, si bien se inicia paralelamente (noviembre 2012) a la Mesa (febrero de 2013 data la primera acta, pero la génesis se remonta a mediados de 2012), en su integración no estaba prevista la Mesa, sino que el PDP se integra a participar posteriormente de la Mesa en su gobernanza como un actor más y contando con el espacio como un ámbito de consulta. En cambio, en el Proyecto de Prospectiva, la Mesa se integró como un actor más a la gobernanza de la iniciativa a través del Comité y equipo que se configuró a tales efectos, reconociéndosele un lugar en el mismo a igual nivel que el resto de las instituciones. La participación de la Mesa en esta última experiencia fue clave en la construcción de una visión para el año 2050 del departamento de Tacuarembó y de la región. Esto se da a partir del reconocimiento de los otros actores y la relevancia que va generando como espacio en el territorio. La MDLT integra el Proyecto Prospectiva por ser un espacio plural de actores donde – además de los otros actores que ya integran el Comité – participan organismos públicos como el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, de la sociedad civil como la AET, Foro de la Madera, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Programa Cardijn, y el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores, siendo un espacio que representa a una ciudadanía más amplia.

A la luz de lo que se desprende de las entrevistas en cuanto a los resultados y perspectivas de la MDLT, se ha planteado cuál tiene que ser su rol y si el mismo

se mantiene o no. En este sentido, la Mesa estaría atravesando un período en su evolución donde se le presentan distintas alternativas a futuro. Las respuestas de los entrevistados se pueden sintetizar en cuatro alternativas: 1) proyectar la Mesa a futuro como parte integrante de la ADT, a partir que los integrantes de la primera se integren como miembros adherentes de la segunda ; 2) disolver la Mesa y la ADT y fundir su accionar en una única y nueva institucionalidad (diferente a las existentes actualmente) que permita integrar y ampliar instituciones que hoy no conforman la ADT; 3) a fines de 2016 y a partir de la firma de un memorando de entendimiento entre la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y la ADT para la instalación en el territorio de un Centro de Competitividad Empresarial (CCE), se planteó el requisito – de acuerdo al organigrama del mismo – de un Comité Consultivo Local (CCL) que los actores integrantes de la Mesa podrían sumarse a participar, posibilitando además la convocatoria de otros actores tanto del sector público como del privado. Se prevé que este CCL se encargue de brindar orientaciones estratégicas acerca de los segmentos de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) a ser atendidas y las cadenas de valor a ser priorizadas en el territorio; y, 4) la permanencia de la Mesa con su estructura de funcionamiento actual (como entidad articuladora, consultiva y política), pero en ese caso debería definir claramente las acciones que va a cumplir teniendo en cuenta la instalación de los centros de competitividad empresarial, con la creación del Comité Consultivo Local y el fortalecimiento de la ADT como operador territorial del mismo.

En cuanto a las reflexiones que surgen, la MDLT se ha constituido como un espacio diverso de actores con incidencia en el territorio, incorporando procesos de decisión con varias racionalidades. Implica una forma de relacionamiento con el territorio, y cómo se generan procesos de construcción de capacidades, pues así es el actor el que termina decidiendo. La Mesa ha implicado además, un espacio donde no sólo construyen quienes participan de él, sino que permite que otros accionen para el territorio (facilitando el anclaje de propuestas como el Proyecto Prospectiva o los Centros de Competitividad Empresarial). Existe cultura para la cooperación y la construcción conjunta. Existe acuerdo que se articula y esta articulación se orienta a la realización de actividades conjuntas, compartir información, participar con recursos humanos y materiales.

## **Conclusiones**

En cuanto a la hipótesis de que la MDLT constituye un ámbito de construcción de gobernanza multinivel contribuyendo en ese sentido a una estrategia de desarrollo territorial, una primera respuesta a esta proposición es claramente afirmativa. La Mesa tiene un rol de construcción de gobernanza en un territorio donde hay capital social, lo que contribuiría a mejorar su desarrollo económico

departamental relativo bajo, lo que está en consonancia con los trabajos de Cal (2016) y Rodríguez Miranda (2017).

Las relaciones de gobernanza encontradas y el capital social en el territorio se refuerzan mutuamente, pues la contribución que hace la Mesa al capital social es la generación de un espacio de articulación y diálogo multinivel. Las acciones de la Mesa se conceptualizan así, dentro de una visión global y como estrategia de gobernanza multinivel contribuyente a un proceso complejo y multidimensional como es el desarrollo territorial.

Este estudio da cuenta del tipo de procesos de desarrollo territorial que están ocurriendo en Uruguay, y el diálogo de estos procesos con agendas de descentralización. Espacios como la MDLT parecen ser un nodo clave que hace de bisagra en las relaciones institucionales locales y nacionales, públicas, privadas y de la sociedad civil. Tienden puentes hacia instituciones diversas del territorio, por su propia conformación e integración de actores. Si bien es un ámbito que no financia iniciativas directamente, una característica distintiva del mismo es ser rico en la incorporación de instituciones locales, que aportan recursos humanos para su implementación y apoyo institucional, que equivale al apoyo político de autoridades de diferentes niveles.

Sin embargo, la gobernanza se construye día a día, no de una vez y para siempre, por lo que como proceso vital es necesario alimentarlo continuamente. Los esfuerzos locales como la MDLT son considerados como el impulso para distintos proyectos en el territorio y podrían generar encadenamientos que oficien de base y fomenten a nuevas institucionalidades que se instalen en el territorio. En este sentido, el escenario de instalación de los Centros de Competitividad Empresarial y la integración de la Mesa al Comité Consultivo Local se visualiza como una oportunidad que representa un hito importante de la estrategia de desarrollo a nivel nacional y departamental, y contribuiría a poner en práctica algunas líneas de acción previstas en los cuatro ejes estratégicos del Plan Estratégico de la MDLT. En este sentido, podría representar la posibilidad de generar una alianza estratégica con la ANDE , e incluso una oportunidad para retomar e implementar –bajo una nueva institucionalidad– alguna de las acciones que estaban previstas para el PDP, en cuanto a priorizar otros sectores productivos y actuar no sólo en clave local sino regional y transfronterizo . De forma inmediata, el reto se plantea entonces, en términos de configurar una estrategia de integración y funcionamiento.

Así, experiencias como la MDLT son dinámicas, complejas, individuales y colectivas, vividas por personas, y combinan un conjunto de dimensiones objetivas y subjetivas de una realidad histórico-social. Pero también pueden identificar esas fronteras históricamente construidas para transformarlas y transgredirlas, y a través de la narrativa del territorio trabajar cruzando miradas (mezclando

demandas con soluciones). El desafío sigue siendo como sacarle jugo a las diferencias donde la construcción colectiva es más rica.

## Bibliografía

- Bonilla, A., Álvarez, I., Sáenz, E. (2014). *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*. San José, C.R.: FLACSO - CAF. Recuperado de <http://bit.ly/2EZiivu>.
- Cal, D. (2016). *Relacionamiento del entramado institucional del departamento de Tacuarembó para el desarrollo de la competitividad territorial. Estudio de caso*. Tesis de maestría en desarrollo local. Universidad Nacional de San Martín Universidad Autónoma De Madrid.
- De la Varga, O., Bustamante, S. (2014). *Articulación público privada y la cooperación descentralizada: puntos de partida para el fortalecimiento de las políticas públicas locales*. Recuperado de <http://bit.ly/2Cgl4JM>.
- Gallicchio, E. y Camejo, A. (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*. Programa de Desarrollo Local. CLAEH. Recuperado de <http://bit.ly/2GQgepi>.
- Krueathep, W. (2008). *Collaborative Network Activities of Thai Subnational Governments: Current Practices and Future Challenges*. Recuperado de <http://bit.ly/2EYlmb8>.
- Magri, A. (2011). *Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político de las áreas metropolitanas*. Tesis de doctorado en CC.SS. (pp. 138 a 173). Programa de Doctorado FCS-UdelaR.
- Martínez Rangel, R., Soto Reyes, E. (2012). *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. Recuperado de <http://bit.ly/2EqElOo>.
- Rodríguez Miranda, A., Galaso, P., Goinheix, S., Martínez, C. (2017). *Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay*. Recuperado de <http://bit.ly/2EqhjHx>.
- Vázquez Barquero, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Ediciones Pirámide, Madrid.